

LE POUVOIR LÉGISLATIF et le POUVOIR EXÉCUTIF EN EGYPTÉ

Étude critique de la Constitution du 19 Avril 1923,
dans les Textes et dans la Pratique

THESE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le Vendredi 13 Juin 1930, à 2 heures

PAR

EL SAYED SABRY

Avocat près les Tribunaux Égyptiens

Président de Thèse : G. GIDEL

Suffragants... { MM. J. BARTHÉLEMY } *Professeurs*
J. LAFERRIÈRE }

ÉDITIONS ALBERT MECHELINCK

10, Rue Victor-Cousin

PARIS (5°)

1930

Le Pouvoir Législatif et le Pouvoir Exécutif en Égypte

**Étude Critique de la Constitution du 19 Avril 1923,
dans les Textes et dans la Pratique**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552826_0026

LE POUVOIR LÉGISLATIF et le POUVOIR EXÉCUTIF EN EGYPTE

Étude critique de la Constitution du 19 Avril 1923,
dans les Textes et dans la Pratique

THESE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le Vendredi 13 Juin 1930, à 2 heures

PAR

EL SAYED SABRY

Avocat près les Tribunaux Égyptiens

Président de Thèse : G. GIDEL

Suffragants... { MM. J. BARTHELEMY } *Professeurs*
J. LAFERRIERE }

ÉDITIONS ALBERT MECHELINCK

10, Rue Victor-Cousin

PARIS (5^e)

1930



La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION HISTORIQUE

Pour bien comprendre le fonctionnement du régime constitutionnel actuel de l'Egypte, il faut connaître les faits principaux de son histoire contemporaine et la succession des différents régimes politiques qui ont abouti à la constitution de 1923.

Avant Mehemet Ali (1805-1841) l'Egypte faisait partie de l'Empire Ottoman, elle en était considérée comme une simple province, gouvernée par un *Vali*, sorte de fonctionnaire nommé par les Turcs.

Un de ces gouverneurs devait modifier complètement cette situation et soustraire l'Egypte à l'emprise ottomane.

Nommé en 1805, ce gouverneur, Mehemet Ali, « le créateur de l'Egypte Nouvelle », après avoir créé une armée égyptienne à l'Européenne, attaqua l'Empire Turc et l'on sait quelles victoires il remporta au point que les puissances en conçurent de légitimes alarmes et durent intervenir pour l'empêcher d'anéantir la Porte.

Le Traité de Londres qui fut signé par les cinq puissances, le Sultan et Mehemet Ali, stipulait la « vassalité » de l'Egypte moyennant le paiement d'un tribut annuel.

Le Gouvernement héréditaire du pays était réservé à la famille de Mehemet Ali.

Ces prérogatives s'augmentèrent le 8 juin 1867, du Titre de Khédive (souverain demi-souverain) qui fut accordé à Ismaïl,

petit-fils de Mehemet Ali, en remplacement de celui de Vali (vice-roi).

Le *Vali*, puis le *Khédive*, jouissaient d'un pouvoir quasi-absolu. Les firman, sortes de décrets du suzerain turc, avaient peu à peu investi Mehemet Ali et sa dynastie de tous les pouvoirs : exécutif, législatif et judiciaire.

Cependant, en dépit de ses pouvoirs absolus, le Khédive ne put jamais modifier la reconnaissance des droits individuels qui trouvaient leur expression dans le Hatt Cheriff de Gulkané de 1839.

Par le Hatt Cheriff, la sublime Porte accordait à tous les sujets ottomans des garanties que le Khédive devait respecter en vertu de la suzeraineté du sultan.

Ces garanties se ramènent à deux groupes :

1° *Egalité civile*

- a) Accès pour tous aux fonctions publiques.
- b) Admission de tous aux écoles gouvernementales.
- c) Egalité devant l'impôt.
- d) Egalité devant le service militaire.
- e) Egalité devant la loi.
- f) Egalité devant la justice.

2° *Liberté individuelle*

- a) Garantie de la sécurité individuelle.
- b) Garantie de la propriété.
- c) Inviolabilité du domicile.
- d) Liberté de conscience et du culte.
- e) Liberté du commerce, du travail et de l'industrie.

Nous verrons dans le courant de cette étude comment le

Gouvernement a respecté ces garanties.

Pendant certaines périodes, le Khédive gouverna assisté d'un conseil privé, qui n'avait d'ailleurs qu'un rôle purement consultatif.

En un mot, le Khédive n'était responsable que devant la Porte (1) et il ne pouvait être révoqué que sous les conditions suivantes :

Il fallait :

- 1° Qu'il eût violé les pactes ou les firmans;
- 2° Qu'il y eût accord entre les cinq puissances signataires du traité de Londres (1840) dans la déclaration de révocation.

Le régime de l'absolutisme ne pouvait cependant persister.

Sous le régime d'Ismaïl l'esprit nationaliste commença à se manifester avec vigueur. Toutes sortes de circonstances en favorisaient l'éclosion et tout d'abord le progrès moral apporté par le bienfaisant contact de la civilisation européenne, en provoquant l'éveil du sentiment patriotique.

Enfin les dures épreuves du règne d'Ismaïl firent sortir le peuple de sa torpeur séculaire.

Outre les abus de l'absolutisme, l'Egypte avait à souffrir en effet d'une organisation déplorable du Gouvernement intérieur. Il n'y avait pas d'organisation judiciaire. Le recrutement de l'armée se faisait sans ordre, selon le bon plaisir des dirigeants.

Les étrangers occupaient tous les hauts postes aux dépens des indigènes.

Enfin la liberté individuelle n'était nullement garantie. Quant à la liberté de la presse, il ne pouvait même pas en être question.

(1) En réalité devant les Puissances.

Pourtant depuis Mehemet Ali le progrès intellectuel avait fait des progrès rapides, toute une élite de savants, d'écrivains, de poètes fondaient des revues en langue arabe, régénéraient la langue, s'inspiraient des œuvres, des inventions, des progrès scientifiques récents accomplis en Europe.

Un des plus grands hommes de cette période est Gammel Eddin, nationaliste ardent qui rêvait de faire de l'Egypte une nation moderne indépendante, régie par des institutions libérales.

Ce mouvement nationaliste aussi limité qu'il fût, ne tarda pas cependant à remporter une première victoire qui marquait un succès de principe sinon de fait, et qui devait stimuler les espoirs et les ambitions des patriotes.

Il s'agit de la création en 1866 d'une Assemblée de notables composée de 75 membres élus par toutes les provinces. En réalité, cette chambre joua un rôle négligeable; elle se bornait à donner son avis sur les questions que le Khédive voulait bien lui soumettre.

Mais cette Assemblée n'en était pas moins un premier point d'acquis pour les nationalistes, une chambre parlementaire en puissance (1).

Peu à peu ce fantôme d'Assemblée prit corps sous la poussée nationaliste exercée par une opposition chaque jour plus hardie, à la naissance de laquelle trois causes avaient contribué.

(1) Son rôle purement consultatif était en plus limité à l'étude des droits intérieurs du Pays et des questions que le Khédive voulait bien lui soumettre. Son opinion était d'ailleurs soumise à l'approbation du Vice-Roi. L'assemblée ne siégeait que pendant deux mois chaque année. Elle se composait de 75 membres élus pour trois ans. Le Khédive seul avait le droit de la réunir, de l'ajourner, de la proroger, de la dissoudre à volonté.

La première est la nomination au ministère en 1876 de deux « contrôleurs » : un Anglais et un Français. Cette nomination eut lieu à la faveur de la politique financière désastreuse d'Ismail; en effet celui-ci avait contracté dans les grandes banques européennes des dettes de plusieurs milliards, et les puissances en profitèrent pour s'immiscer dans son gouvernement sous le prétexte de redresser ses finances.

Puis la sécheresse exceptionnelle de 1877, qui aggrava la misère publique, fit trouver plus intolérables les exigences des puissances, qui n'en réclamaient pas moins le paiement des coupons de la dette.

Enfin en 1878, la nomination par le Khédive d'une commission d'enquête chargée d'examiner l'état financier du pays, et qui, sous le prétexte de vérifier et redresser les abus, jouissant d'un pouvoir illimité en profita pour s'immiscer dans toutes les affaires d'administration.

La commission fit cependant œuvre utile, et le 20 août 1878 elle présenta au Khédive un rapport détaillé sur les abus qu'elle avait relevés.

Le Khédive accepta les conclusions du rapport, et Nubar Pacha fut chargé de former un ministère suivant le rescrit du 28 août 1878, qui consacrait le principe de la responsabilité ministérielle.

La lettre que le Khédive écrivit à Nubar à cette occasion est bien significative de l'esprit nouveau, — elle se termine par ces mots :

« En un mot, je veux dorénavant gouverner avec et par mon Conseil des Ministres. »

Mais cette fois encore, la victoire remportée par les nationalistes était beaucoup plus apparente qu'effective. Deux membres européens furent nommés dans le nouveau ministère.

En outre, un décret du 10 décembre annonça que la chambre *dépendait désormais du ministère de l'intérieur*, et il fut décidé qu'elle serait réorganisée sur des bases plus larges et plus libérales.

La Chambre se réunit le 2 janvier 1879, mais dès le 25 janvier le journal *El Watan* pouvait écrire :

« La Chambre qui est en session depuis plus de 20 jours « n'a été saisie d'aucune question financière ou intérieure « importante et les membres en ont assez » (1).

Enfin, le Ministère Nubar était bien vite devenu impopulaire à la fois près du Khédive et de la Chambre qu'il négligeait, près des fonctionnaires qui n'étaient pas payés, et de l'armée où l'on avait mis 2.500 officiers en demi-solde. A la suite de cette dernière mesure, une émeute éclata, et le Khédive ne put rétablir l'ordre que lorsque Nubar eut donné sa démission.

Les puissances profitèrent du désordre pour faire nommer à la Présidence du Conseil le prince Tewfick, homme faible et indécis qui devait être à leur merci. Le Khédive fut réduit « à la condition d'une nullité politique », et chose plus grave, les deux ministres européens eurent conjointement le droit d'opposer un *veto* à toute mesure qu'ils désapprouveraient.

Le 29 mars 1879 la Chambre présenta une adresse au Khédive dans laquelle elle demandait :

1° Que les Egyptiens prennent eux-mêmes l'initiative du relèvement de leurs finances;

2° Un ministère réellement responsable devant une représentation nationale véritable;

3° Le rétablissement du Contrôle dualiste à la place des ministres européens.

(1) Sabry. *La Genèse de l'esprit national égyptien*, pages 135-136.

Le 7 avril, le Souverain fit savoir aux Conseils généraux qu'il acceptait le projet devant les manifestations du mécontentement général (1).

Tewfick donna sa démission et fut remplacé par Cheriff Pacha. Le nouveau ministère formé sur les bases de la précédente déclaration s'engagea aussitôt dans la voie des réformes.

La première de ces réformes fut l'institution d'un Conseil d'Etat chargé de donner des consultations sur tous les projets de loi soumis au Khédive, de préparer les règlements d'administration publique, d'examiner les actes des fonctionnaires.

Enfin, le 8 juin, une commission élue par la Chambre présenta au ministère un projet de loi organique et un projet de loi électorale.

Les dispositions essentielles de la loi organique étaient :

- a) Consécration de l'immunité parlementaire.
- b) Réserve faite à la Chambre du vote des lois.
- c) Consécration du principe de responsabilité ministérielle.
- d) Droit pour les députés de surveiller le budget, de déterminer le montant des impôts, leur modalité et leur perception.

Ce projet rencontra, bien entendu, une vive opposition auprès des puissances, et le 30 juin, Ismaïl dut quitter Le Caire après avoir abdiqué, sur l'invitation du Sultan, soudoyé par la France et l'Angleterre.

Tewfick succéda à Ismaïl. Les puissances espéraient, grâce à la faiblesse de ce prince, rétablir leur influence en Egypte.

Un nouveau Ministère Chériff fut constitué le 2 juillet. Le premier ministre rédigea, comme la loi l'y autorisait, un projet de charte qu'il présenta au Khédive. Mais Tewfick, en dépit des promesses libérales qu'il avait faites au jour de son

(1) Sabry, *op. cit.*, page 151.

avènement, refusa le projet sous l'influence de la France et de l'Angleterre. Chériff démissionna le 18 août, et un nouveau ministère fut constitué où nous voyons pour la première fois dans l'histoire d'Egypte, le Khédive présider et être son propre premier.

Bientôt cependant, et sur le conseil des puissances, Tewfick appela à la présidence du Conseil Riaz Pacha, qui devait être assisté de deux contrôleurs, un Anglais et un Français. Le ministère fut formé le 21 septembre sur la base du rescrit du 28 août 1878, mais avec une différence : le droit de présider les réunions était accordé à Tewfick, ce qui donnait au Khédive une part active au gouvernement.

Le Ministère Riaz resta au pouvoir deux ans durant lesquels furent établis le régime de la terreur et de l'espionnage. Le Conseil avait en main tous les pouvoirs, et sa puissance, augmentée encore par la présence dans son sein de Tewfick, n'était pas tempérée par la Chambre des délégués qui n'avait pas été réunie. C'était bien réellement « le règne du despotisme bienveillant sous le contrôle effectif des puissances » (1).

Malgré la surveillance étroite dont ils étaient l'objet, les chefs nationalistes avaient réussi à former un parti secret, près du Caire. Le parti recrutait de nombreux adeptes parmi les officiers égyptiens, mécontents des traitements de faveur, dont Osman Rifky, ministre de la guerre et circassien d'origine, gratifiait ses compatriotes aux dépens des indigènes. Or, l'armée avait pris conscience de son utilité et de sa valeur depuis les victoires de Mehemet Ali, d'Ismail, et le succès de l'émeute du 18 février 1878. A la suite d'une nouvelle émeute qui mit aux prises les officiers menés par Arabi et Osman, le

(1) Sabry, *op cit*, page 176.

Khédivé dut accéder aux réclamations de l'armée et congédier Rifki qu'il remplaça par Samy El Baroudy, le futur Président du Conseil.

Araby, encouragé par ce succès, organisa le 4 septembre une manifestation pour réclamer une constitution.

Le Khédivé effrayé dut céder. Un ministère Chériff fut constitué et il fut décidé que la Chambre se réunirait le 23 décembre. Mais il fallait compter avec les Puissances qui ne manquèrent pas d'agir auprès de la Porte afin de lui faire restreindre les prérogatives que le ministère voulait accorder à la Chambre.

La Chambre de 1881 fut donc élue suivant la loi électorale d'Ismaïl de 1866.

Cependant cette Chambre prit les allures d'un véritable Parlement. Elle en eut toutes les attributions et la compétence législative (1).

Le principe de la responsabilité ministérielle devant la Chambre était enfin reconnu.

(1) Les membres de la Chambre étaient élus pour 5 ans et jouissaient de l'immunité parlementaire (art. 4).

Le droit de question et d'interpellation leur était accordé (art. 17-18).

La responsabilité ministérielle était définitivement consacrée (articles 20-21).

En cas de conflit, le gouvernement avait le droit de dissolution, mais la démission de la nouvelle chambre était définitive (art. 22-23).

Seul le gouvernement avait l'initiative des lois, mais la loi n'était valable que lorsqu'elle avait été votée par les Chambres et sanctionnée par le Khédivé (art. 27-29).

Le budget, sauf en ce qui concernait la dette publique, devait être voté par la Chambre (art. 30-33).

Pendant les vacances des Chambres, le gouvernement pouvait faire des décrets ayant force de loi et qui n'étaient soumis à la Chambre qu'à sa prochaine réunion. Enfin, avec le concours des ministres, la Chambre avait seule le droit de reviser et d'interpréter les textes constitutionnels.

Les délégués désiraient avant tout l'ordre et la paix, mais leur modération ne suffisait pas à calmer les inquiétudes des Puissances.

Le 7 janvier, Gambetta, d'accord avec Sir E. Malet, faisait parvenir au Khédive la fameuse « *note identique* » dans laquelle il assurait que la France et l'Angleterre étaient décidées à veiller au maintien du *statu quo* et qu'elles n'hésiteraient pas à parer d'un commun accord à toutes les causes de complications intérieures ou extérieures qui viendraient menacer le régime établi.

Immédiatement après l'envoi de la note, un conflit éclatait entre la Chambre et le Ministère soutenu par les contrôleurs sur la question du budget, les délégués voulant se réserver l'examen du budget qui n'était pas consacré à la dette et les contrôleurs s'y opposant.

La Chambre se montra modérée et rédigea un projet de modification de l'article relatif au budget (1). Mais Cheriff déclara qu'il ne pouvait accepter cette modification sans l'accord préalable de la France et de l'Angleterre.

Les délégués tinrent bon et les chefs nationalistes obtinrent du Khédive, le 2 février, le renvoi du Cheriff et la formation d'un ministère Mamoud Samy El Beroudy.

Mamoud Samy était un nationaliste sincère, mais prudent

(1) Il fut décidé que le budget serait discuté par un cabinet composé d'autant de députés qu'il y avait de ministres au Cabinet et voté à la majorité. En cas de désaccord, à égalité de voix, le budget serait soumis à la Chambre qui voterait en dernier ressort. Si dans ce départage l'avis des ministres était maintenu par la décision de la Chambre, le budget serait exécutoire, mais si c'était l'avis des députés qui était maintenu et qu'un accord était reconnu impossible, l'article du règlement organique concernant ce cas de dissidence entre le Cabinet et la Chambre serait appliqué.

et modéré, et qui entendait orienter la révolution dans un sens légal et pacifique. Cependant, aussi modéré qu'il fût, le ministère se montrait jaloux de ses prérogatives. Aussi l'Angleterre cherchait-elle à provoquer une émeute qui romprait cet équilibre menaçant et lui permettrait d'intervenir directement. C'est alors que se produisit « l'affaire des circassiens » qui détermina la crise. Un conflit fut provoqué par Sr. E. Malet entre les ministres et le Khédive sur une question d'autorité. Il s'agissait de punir un complot fomenté par des officiers circassiens contre Arabi et les chefs de l'armée. Le Khédive refusa de sanctionner la décision ministérielle, et pour comble protesta auprès de Sir E. Malet de son entière soumission à l'Angleterre.

Le conflit ne se dénouant pas, Lord Granville en prit prétexte pour envoyer des navires de guerre à Alexandrie. Les événements se précipitèrent. Un cocher égyptien fut assassiné par un Maltais probablement à la solde de l'Angleterre et cet incident détermina un cruel massacre entre Egyptiens et Grecs. L'Angleterre eut alors beau jeu pour mener une vive campagne contre « le fanatisme musulman » et pour justifier avant la lettre une occupation éventuelle, destinée à *protéger les européens* contre ce fanatisme...

Le 11 juillet 1882, sans déclaration de guerre préalable, les Anglais bombardèrent Alexandrie. La guerre dura 2 mois au bout desquels l'Angleterre resta maîtresse de la vallée du Nil. Le 25 septembre, les chefs du gouvernement furent exilés, l'Angleterre laissait en Egypte les troupes d'occupation, tout en proclamant que cet état de choses n'était que temporaire. En attendant de retirer ses troupes, elle envoya au Caire Lord Dufferin qui était chargé de faire un rapport sur la situation

intérieure du pays, et de proposer un projet de réformes. Lord Dufferin rédigea un rapport très étudié.

L'idée essentielle de ce rapport politique consistait en ceci que la création d'une administration communale autonome et d'une vie politique soutenue par l'assistance de conseils éclairés étaient nécessaires au relèvement de l'Egypte. En d'autres termes, il fallait réorganiser l'administration ou créer un régime politique modéré avec la partie éclairée de la nation.

Mais pour réorganiser le régime politique, il ne s'agissait pas seulement de donner une constitution nouvelle au pays. En effet, une constitution ne peut être stable et porter ses fruits que lorsqu'elle est le résultat d'un développement graduel de l'esprit national. Or, en Egypte, selon Lord Dufferin, le pays n'était nullement préparé à recevoir un régime constitutionnel, car il avait été jusqu'ici asservi complètement par le plus absolu despotisme. Dès lors, il s'agissait avant tout de réformer l'organisation du pays, afin de le préparer lentement à la connaissance des principes constitutionnels. Pour cela, chaque village élisait un représentant et tous les représentants réunis en assemblée provinciale procédaient à leur tour à l'élection d'un des membres d'un Conseil provincial. Au-dessus de ce conseil, lord Dufferin, s'inspirant décidément de la constitution anglaise, prévoyait un conseil législatif, composé d'éléments peu nombreux mais choisis, mi-élu et mi-nommé par le Khédive. Ce Conseil avait un rôle purement consultatif, avec un pouvoir d'enquête illimité.

La loi organique qui fut promulguée en 1883 s'inspirait de ce rapport (1).

(1) *La loi organique du 1^{er} mai 1883.* — La loi organique restreignait considérablement la part du peuple au gouvernement surtout en matière financière. Elle reconnaissait trois assemblées :

Cette loi était loin d'organiser un régime libéral. Avec elle, les Anglais allaient s'immiscer de plus en plus dans les affaires administratives de l'Égypte. Cet état de choses dura jusqu'en 1892 et pendant ces quelques années, les Anglais eurent la main mise complète sur le gouvernement.

1° Un conseil législatif;

2° Une assemblée générale;

3° Les conseils provinciaux.

Ces trois assemblées n'avaient qu'un rôle consultatif, sauf lorsqu'il s'agissait de créer des impôts fonciers nouveaux.

Conseil législatif. — Il se compose de 14 membres permanents nommés par le Khédive et de 16 membres délégués élus par les provinces (art. 30). Les membres délégués nommés pour 6 ans peuvent être indéfiniment réélus (art. 32). En cas de dissolution du Conseil, les membres permanents gardent leurs sièges, mais le mandat des membres délégués prend fin et de nouvelles élections sont effectuées dans les trois mois de la dissolution. Le Khédive convoque le Conseil, la première fois par décret, toutes les fois que les circonstances l'exigent, et en tous cas le 1^{er} février, avril, juin, août, octobre et décembre. Les sessions durent le temps nécessaire à l'examen du programme (art. 26).

Quant au rôle du Conseil, il est purement consultatif, mais il est indispensable à la confection des lois. Les séances de discussion ne sont pas publiques, et la presse elle-même en est écartée (art. 29).

L'Assemblée générale. — Elle est composée de 83 membres : 7 ministres, 46 notables élus au 2^e degré, 30 membres du Conseil législatif dont 16 membres élus et 14 nommés par le Khédive (art. 40). La majorité de l'Assemblée : 62 membres sur 83 est donc élue, ce qui lui donne un caractère plus représentatif que celui du Conseil législatif. L'Assemblée peut être dissoute par le Khédive, à condition que de nouvelles élections aient lieu dans les 6 mois (art. 38). Elle se réunit au moins une fois tous les deux ans, sur décret la convoquant (art. 38). En réalité, l'Assemblée n'est pas un corps indépendant du Conseil siégeant simultanément et conjointement avec lui, car l'Assemblée générale en fonction absorbe le Conseil législatif. Le Président du Conseil est, d'ailleurs, Président de l'Assemblée en fonction (art. 32). Enfin, comme pour le Conseil, les séances ne sont pas publiques (art. 38). L'Assemblée ayant un caractère plus général et administratif que le Conseil, vote l'impôt. A vrai dire, elle n'en vote pas l'établissement régulier, mais aucun impôt direct, foncier ou personnel, ne peut être établi sans avoir préalablement été voté et discuté par elle; il ne peut non plus être modifié sans son assentiment (art. 34). Sauf en cette matière, le rôle de l'Assemblée est comme celui du Conseil simplement consultatif (art. 36).

En 1892, Abbas Hilmi II succéda à son père sur le trône khédivial. Le nouveau souverain était intelligent et énergique, mais l'Angleterre l'ayant menacé de le faire déposer s'il ne se soumettait pas, Abbas Hilmi se désintéressa de la politique. C'est ainsi qu'il accepta, à contre-cœur, la nomination de Riaz Pacha à la présidence du Conseil.

Dès lors, l'Angleterre est le seul maître de l'Egypte. En effet, après les incidents de la mission Marchand à Fachoda, elle a reconquis le Soudan et en a réglé le statut de telle façon qu'elle y exerce une autorité absolue et sans contrôle.

Enfin, dans les conventions anglo-françaises signées le 8 avril 1904, le gouvernement français a abdiqué la majeure partie des droits qu'il avait encore en Egypte, et ce, au profit de l'Angleterre. Il semblait donc que la domination anglaise dût être complètement assurée, puisque nulle influence étrangère ne la gênait plus.

Mais c'est alors que s'épanouit enfin le mouvement nationaliste qui fermentait sourdement depuis les règnes d'Ismâïl et de Tewfick.

Le nationalisme, d'abord limité au milieu aristocratique et politique, avait peu à peu gagné les écoles et la faculté de droit du Caire. De nombreux clubs s'étaient formés. Mustapha Kamel était le chef du parti nationaliste qu'il avait organisé.

Une grave affaire survenue en 1906 montre toute l'importance acquise par le nationalisme qui commençait également à se manifester chez le *Fellah* jusque-là indifférent et passif.

A l'occasion d'une chasse, un officier anglais s'amusa à fusiller les pigeons du village de Denshawâi. C'était une tradition dans l'armée anglaise de tirer sur les pigeons des villages. Mais cette fois les paysans se révoltèrent, et une rixe

s'engagea durant laquelle un Anglais fut tué. La répression fut terrible. L'incident de *Denshawāi* fut d'ailleurs suivi de l'assassinat du premier ministre Boutros Ghali Pacha, et l'on supposa que cet assassinat avait sans doute été provoqué par les excitations de la presse arabe. Boutros était un copte et Wardani, l'assassin, avait sans doute voulu frapper en lui un Egyptien collaborateur du gouvernement détesté des Anglais.

Cependant l'agitation dans les milieux d'étudiants croissait de jour en jour. Quelques étudiants attendirent un jour le Khédivé qui priait à la mosquée. Au moment où le souverain sortait, l'un d'eux, Wacked, cria « Vive l'Indépendance, vive la Constitution ». Il fut condamné à vingt ans de prison.

Quelque temps après, un jour de revue, les étudiants massés devant la Faculté de droit alors attenante au palais d'Abdin, au cri de l'armée « God save the King », répondirent « Vive la Constitution, à bas l'occupation ».

L'année suivante, on avança prudemment la date des examens de façon à ce que ceux-ci aient lieu précisément durant la revue; mais les étudiants, d'un commun accord, dépêchèrent leurs épreuves écrites, et sortirent des salles pour acclamer de nouveau l'indépendance et la constitution.

Lord Kitchener, alors agent général en Egypte, ne voyait pas sans inquiétude le développement du parti nationaliste. Il décida de réformer la constitution sur des bases plus larges.

De cette décision sortit la loi organique de 1913 (1) qui ne

(1) *Loi organique du 1^{er} juillet 1913.* — Cette loi ne fait que modifier la loi de 1883, dans un sens plus libéral. C'est ainsi qu'elle élargit la loi électorale, et augmente le nombre des représentants du peuple. Les deux Chambres sont réunies en une seule : l'Assemblée législative. Les principales modifications sont les suivantes :

Organisation : 3 catégories de membres.

a) Membres juridiques, ministres.

reconnaissait plus qu'une seule assemblée dotée d'une compétence équivalant aux compétences réunies des deux chambres de la loi de 1883.

Les élections furent significatives : l'assemblée qui avait le droit d'élire son vice-président vota presque à l'unanimité pour Zagloul Pacha. Zagloul Pacha s'était fait remarquer des hauts fonctionnaires britanniques, par son intelligence et ses qualités d'homme politique. En l'appelant à la vice-présidence de l'assemblée, les délégués ne marquaient que trop bien l'esprit nationaliste dont ils étaient animés.

Nous arrivons à la veille du grand conflit européen, qui en surexcitant les imaginations, en permettant tous les espoirs, devait encore exalter le sentiment national égyptien.

Dès que la déclaration de guerre fut connue en Egypte, un immense espoir entra au cœur de tous les Egyptiens. Ils attendaient avec impatience l'entrée en guerre de l'Angleterre.

Dès lors, de tout leur cœur, les patriotes égyptiens devaient faire des vœux ardents pour la victoire des Empires centraux et la défaite de leurs maîtres.

Cependant la position prise par la Turquie allait permettre à l'Angleterre de mettre fin une fois pour toutes à la vieille

b) Membres nommés, 17 parmi lesquels le Khédive choisit le Président.

c) Membres élus: 66 (art. 2).

Un tiers de l'Assemblée est renouvelable tous les deux ans (art. 4).

Compétence. — La même que celle de l'Assemblée de 1883, plus le droit d'initiative des lois, mais c'est le ministère qui, comme en 1883, décide en dernier lieu (art. 11.). Cependant, alors qu'en 1883 la Chambre ne peut discuter la décision ministérielle, en 1913, elle a le droit, en cas de conflit, de se réunir en Congrès pour essayer de conclure un accord avec le Ministère, mais en cas d'échec, s'il n'y a pas d'entente, la Chambre peut être dissoute. Enfin à la différence des séances privées de 1883, en 1913, les séances sont publiques. Enfin et surtout, il faut noter l'art. 17: nul impôt nouveau, direct ou personnel ne peut être établi en Egypte sans avoir été discuté et voté par l'Assemblée législative.

suzeraineté ottomane. Prenant prétexte des hostilités, le gouvernement britannique, considérant qu'Abbas Hilmi alors en Turquie, avait pris une attitude hostile aux puissances alliées, le proclamait déchu de sa souveraineté et nommait à sa place le prince Hussein, fils d'Ismail, avec le titre de Sultan; de plus il plaçait l'Egypte sous son protectorat, en lui promettant dès la fin de la guerre la reconnaissance de son indépendance.

Que devons-nous croire des promesses d'une nation qui nous avait si souvent leurrés?

Pendant l'occupation, le Gouvernement britannique n'a-t-il pas multiplié les déclarations affirmant que cette occupation, toute de circonstance, n'était que temporaire? et cependant la mesure provisoire dure depuis quarante ans.

Quoiqu'il en soit, les esprits se laissèrent aller à l'espérance et acceptèrent assez docilement le protectorat arbitrairement imposé au pays.

Cependant, le calme fut de courte durée. Durant les hostilités, les Anglais prirent toute une série de mesures maladroites qui exaspérèrent à nouveau l'opinion publique.

Ce fut d'abord le refus opposé à Rouchdi Pacha, premier ministre, qui offrait aux alliés le concours de l'armée égyptienne. On employa les troupes indigènes à la surveillance des travaux et des transports, à l'exécution de terrassements, routes, chemins de fer et ce fut là pour l'armée une humiliation pénible. Enfin, à plusieurs reprises, les troupes australiennes des Dardanelles campèrent en Egypte. Or leur discipline était mal assurée, et bien souvent les soldats se montrèrent brutaux à l'égard des indigènes.

Fait significatif : sur le passage des détachements français, au Caire, à Alexandrie, le peuple égyptien montrait le plus

grand enthousiasme, alors qu'un accueil glacial était réservé aux troupes britanniques.

Cependant, en 1917, à la mort de Hussein, son frère, le prince Ahmed Fouad, fut proclamé Sultan par l'Angleterre.

Les causes de mécontentement ne faisaient qu'augmenter. Le protectorat nécessitait en effet un grand nombre de fonctionnaires qu'on recrutait bien entendu chez les Anglais.

Les traitements des fonctionnaires furent majorés avec la hausse du prix des denrées et pour faire face à ces nouvelles charges, on dut augmenter les impôts.

Dès la signature de l'armistice, les nationalistes égyptiens se rappelèrent les promesses de l'Angleterre.

Les déclarations du président Wilson vinrent fortifier leurs légitimes espoirs, au point qu'ils ambitionnèrent dès lors non plus seulement une large autonomie, mais bien une indépendance absolue.

C'est alors que commença la campagne ardente des leaders nationalistes, parmi lesquels nous citerons au tout premier rang Saad Pacha Zagloul, chef élu de l'assemblée législative.

Zagloul Pacha fit auprès du gouvernement britannique, à Londres, de nombreuses démarches qui n'obtinrent d'ailleurs aucun résultat.

L'Angleterre, bien plus, continuait imprudemment à prendre toute une série de mesures maladroites qui exaspéraient l'opinion.

Dans le courant de l'année 1918, fut rédigé le fameux rapport de L. W. Brunyate qui causa un tel scandale que le Ministère dut démissionner. Le projet de réforme constitu-

(1) Roger Lambelin. *L'Égypte et l'Angleterre*, page 116.

tionnelle donnait en effet toute la prépondérance au Sénat à qui l'assemblée législative était entièrement subordonnée.

Pour comble, la réforme judiciaire consistait en une substitution complète de la langue et de la procédure anglaise au code Napoléon et aux plaidoiries de langue arabe et française.

Enfin, dernière humiliation, les représentants de l'Égypte n'avaient pas le droit d'assister aux délibérations de la conférence de la paix, alors que ceux du Heidjaz, de Chypre et de Syrie y étaient admis. Le sentiment national s'exaspérait chaque jour et Zagloul Pacha, avec son éloquence véhémence, en profitait pour mener hâtivement la propagande en faveur du Wafd.

Le Wafd avait été organisé par Zagloul Pacha dès la signature de l'armistice. Ce parti dont le nom signifie « délégation » se considérait comme le délégué de la nation dans les manifestations de son esprit nationaliste.

Le 3 mars 1919 le Wafd, se jugeant assez appuyé par la nation, envoya au Palais d'Abdin une délégation qui prétendait empêcher le Sultan de constituer un nouveau Ministère.

Jusque là, la Résidence avait paru négliger les manifestations nationalistes. Cette fois elle commença à s'émouvoir, et le 8 mars, Zagloul Pacha, Hamad El Basel, Ismaïl Sidky et Mohammed Mohmoud étaient déportés à Malte.

Cette arrestation fut le signal du soulèvement populaire qui devait durer jusqu'à la fin du mois de mars.

Nous n'entrerons pas dans le détail des événements qui marquèrent la révolution.

Il suffira de savoir que les troubles furent graves et dégénérèrent parfois en émeute.

Le 25 mars enfin, l'autorité militaire parvint à mater l'insurrection et commença à organiser une répression sauvage qui

ne fit qu'attiser encore la haine des indigènes contre les Anglais.

Elle consistait à piller, brûler les villages et massacrer leurs habitants.

Lord Allenby fut investi du titre de haut-commissaire et chargé de mater la rébellion, mais ce n'est qu'à la fin d'avril que les dernières résistances furent brisées.

Afin d'amener une détente, Zaghloul et ses compagnons furent rappelés en Europe, à Paris, où ils avaient l'autorisation de se fixer.

C'est alors que, voyant enfin la gravité de la situation et la force acquise par le parti nationaliste, l'Angleterre se décida à envoyer en Egypte une « mission pour enquêter sur la situation et les réformes à y apporter ».

La mission dirigée par lord Milner fut très mal reçue en Egypte. Le peuple entier était résolu à la boycotter. La mission ne put entrer en rapport avec « aucun corps ou fraction constituée de la nation » et lorsqu'un membre désirait obtenir quelques renseignements sur la situation du pays, on lui répondait « qu'il devait aller consulter Zaghloul à Paris » (1).

La mission Milner quitta l'Egypte au début de mars 1920. Zaghloul Pacha se rendit à Londres pour l'y rencontrer et des négociations officieuses s'ouvrirent entre la mission et Zaghloul Pacha. Elles aboutirent le 18 août à un projet d'après lequel la Grande-Bretagne reconnaissait l'indépendance de l'Egypte, moyennant la sauvegarde de ses intérêts spéciaux et les garanties permettant d'obtenir des puissances étrangères l'abandon des capitulations (2).

(1) Lambelin, *op. cit.*, page 143.

(2) Major E. W. Polson Neurman *Great Britain and Egypt*, page 229.

Ce projet soumis au peuple rencontra l'opposition des nationalistes extrémistes, des princes et de l'opinion publique qui exigeaient des modifications dans un sens plus libéral. Zaghloul reprit les pourparlers avec la mission Milner, en octobre de la même année, mais l'on ne put aboutir à une entente complète. Zaghloul revint en Egypte où il reçut un accueil triomphal. Cependant quelques-uns de ses collaborateurs ne dissimulaient point qu'ils le blâmaient d'avoir rejeté le projet Milner. Ils se séparèrent alors de leur chef, pour former un nouveau parti moins extrême que le Wafd, *le parti libéral*.

De nouvelles négociations entre le ministère Adli (libéral) et Londres n'aboutirent pas et entraînèrent la démission du ministère.

La plus grande effervescence régnait dans le pays. A la suite d'une « note explicative » particulièrement provocante pour les nationalistes, l'agitation, habilement entretenue par Zaghloul, ne fit qu'augmenter. Zaghloul fut à nouveau exilé et Sarwat Pacha (libéral) forma le nouveau ministère.

Cependant Zaghloul était toujours en exil et des troubles régnant constamment dans le pays, l'Angleterre se trouva dans l'obligation de reconnaître l'indépendance de l'Egypte.

Dans la déclaration unilatérale du 28 février 1922, l'indépendance de l'Egypte était enfin reconnue sous réserve de quatre points :

- 1° Sécurité des communications de l'Empire Britannique.
- 2° Défense de l'Egypte par l'Angleterre contre toute agression ou ingérence étrangère.
- 3° Protection des intérêts étrangers.
- 4° Question du Soudan.

Toutes ces questions absolument réservées à la discrétion

du gouvernement de Sa Majesté, en attendant des accords ultérieurs entre la Grande-Bretagne et l'Égypte.

Après la proclamation de l'Indépendance, le Souverain prit le titre de Roi, le 15 mars 1922.

Cependant pour arriver à une solution sur les quatre points qui avaient été laissés jusqu'à nouvel ordre à la discrétion de l'Angleterre, il fallait avoir l'avis et le consentement du peuple égyptien tout entier. Cette manifestation de la volonté nationale seule garantirait l'élaboration d'un régime moderne. Zagloul Pacha fut rappelé d'exil et le gouvernement convoqua les principaux membres des trois partis politiques : Wafd, libéraux, nationalistes extrêmes. Le Wafd et les nationalistes refusèrent de s'associer à l'œuvre constituante. Ils exigeaient pour ce faire l'élection d'une « Assemblée nationale constituante ».

Le Comité des Trente, formé uniquement de libéraux, élabore la constitution. Une commission de treize de ses membres fut nommée pour dégager les principes généraux qui furent soumis au Comité.

Le projet du Comité des Trente fut révisé par un Comité gouvernemental et fut promulgué le 19 avril 1923.

C'est cette constitution, en vigueur à l'heure actuelle, qui doit faire l'objet de notre étude. Nous nous proposons de poursuivre celle-ci en deux parties.

Dans une première partie, nous analyserons et critiquerons, du point de vue des principes, le mécanisme des pouvoirs législatif et exécutif, tel qu'il est prévu par la Constitution.

Dans une deuxième partie, nous verrons si et comment ce mécanisme constitutionnel a fonctionné.

PREMIÈRE PARTIE

THE END OF THE WORLD

~~~~~



## PREMIERE PARTIE

---

### LE POUVOIR LÉGISLATIF ET LE POUVOIR EXÉCUTIF DANS LES TEXTES CONSTITUTIONNELS.

---

Nous allons étudier dans cette partie les textes constitutionnels qui concernent les pouvoirs exécutif et législatif. Notre étude sera divisée en trois parties.

- 1° Le pouvoir législatif;
- 2° Le pouvoir exécutif;
- 3° Les rapports entre ces deux pouvoirs.

Avant de commencer l'étude de ces trois parties, nous allons exposer rapidement les caractères généraux et examiner la nature de la constitution égyptienne.

---

## INTRODUCTION

### § 1. Caractères généraux de la constitution

La constitution égyptienne repose sur les principes constitutionnels modernes. Elle établit un régime de monarchie parlementaire. La monarchie est héréditaire dans la famille de Mehemet Ali. La constitution est fondée sur le principe de

la souveraineté nationale. Elle adopte la séparation des pouvoirs.

Le pouvoir législatif, d'après les textes de la Constitution, est exercé par le Roi concurremment avec la Chambre des députés et le Sénat.

Le pouvoir exécutif est exercé par le Roi assisté de ses ministres.

Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux.

Selon le régime parlementaire, les ministres sont responsables devant la Chambre des Députés. Par contre, le pouvoir exécutif a le droit de dissoudre la Chambre des députés.

La Constitution égyptienne prévoit pour sa révision, un système d'après lequel le consentement du Roi et du Parlement est nécessaire.

Tels sont, d'une manière générale, les caractères fondamentaux de la Constitution égyptienne.

## § 2 Nature juridique de la constitution égyptienne

La Constitution égyptienne est-elle le résultat d'une *charte*, d'un *pacte* ou d'une *convention* ? On sait que des divers modes d'établissement d'une constitution, la *charte* suppose que la souveraineté réside dans le Roi et que le monarque concède certains pouvoirs à son peuple ; que le *pacte* ou contrat suppose une entente, un accord sur le texte constitutionnel après libre débat ou par adhésion de l'une des parties constituantes aux conditions qui lui sont imposées par l'autre ; que la *convention*, enfin, est le système d'après lequel une Assemblée nationale élabore la constitution (1).

(1) Barthélemy et Duez, *Traité élémentaire de droit constitutionnel* page 231 et s.

Sur la base de ces vérités enseignées, deux théories ont été soutenues et opposées pour la qualification de la Constitution égyptienne.

Pour les uns, la Constitution est une « Charte » ou « Octroi ». Pour les autres elle est un « contrat » ou « pacte » entre le peuple et son souverain.

### I. — *La Constitution est une « charte »*

Pour un groupe assez nombreux de juristes, la constitution égyptienne est un « octroi ». Cette thèse est soutenue par MM. Mustapha Sadek, White Ibrahim, professeur à la Faculté de droit du Caire (1).

Elle est également adoptée par la plupart des nationalistes extrêmes, tels que Maître Shourbagui et Abd el Hamid Saïd Bey (2). D'après cette doctrine, la constitution égyptienne n'est qu'un « don royal ». Elle a été « octroyée » au peuple/ par le roi, de son plein gré.

De plus elle est un don parce qu'elle est l'œuvre du Roi; c'est le comité du gouvernement qui en a finalement arrêté le texte.

Cette thèse est confirmée par le préambule de la constitution qui déclare de façon très nette que la constitution est attribuée par la volonté royale.

Voici le préambule de la constitution :

« Nous, Roi d'Egypte,

« Considérant que par notre avènement au trône et l'engagement que nous avons pris de veiller sur le dépôt que le Très-Haut Nous a confié, tous nos efforts sont constamment tendus

(1) Sadek et Ibrahim, *Eléments de droit constitutionnel égyptien*, page 138.

(2) *Entretiens particuliers*, 16 novembre 1929.

à assurer le bien-être de notre peuple et à le guider dans la voie que nous savons devoir le conduire au bonheur et au progrès et lui valoir les bienfaits dont jouissent les peuples libres et civilisés.

« Considérant que ce résultat ne peut être valablement acquis que par la possession d'un régime constitutionnel semblable aux régimes constitutionnels les plus modernes et les plus perfectionnés, et propres à assurer au peuple une vie heureuse, prospère et complètement libre, à lui garantir une participation effective dans l'administration des affaires publiques, l'élaboration des lois et le contrôle de leur exécution; à lui inspirer la quiétude et la confiance dans le présent et dans l'avenir, tout en sauvegardant l'esprit national, le glorieux héritage historique de notre peuple;

« Considérant que ce fut toujours notre idéal le plus cher et l'objet principal des efforts que nous déployâmes en vue d'élever notre peuple au rang élevé à la hauteur de sa grandeur historique passée, rang auquel son intelligence et ses aptitudes lui donnent le droit de prétendre, et en vue de lui permettre de tenir dignement la place qui lui revient parmi les peuples et les nations civilisées;

« Ordonnons : ...»

De plus, déclare Maître Shourbagui, cette thèse est encore confirmée par le fait que la constitution égyptienne n'est ni le résultat d'une convention ni d'un pacte.

Cette doctrine a été également soutenue par les libéraux constitutionnels lors du coup d'Etat de 1928.

Pour la plupart des juristes précités, le Roi peut modifier ou même supprimer la constitution, étant donné qu'il est le donateur de cette constitution.

Nous rejetterons cette thèse et, pour ce faire, nous repren-



drons successivement, pour en montrer l'inexactitude, ses trois points essentiels :

a) La constitution est octroyée par le souverain de son plein gré.

b) Elle est l'œuvre du donateur tout au moins dans la mesure où il a désiré exercer sa volonté.

c) Le Souverain peut librement la modifier et la ratifier.

Peut-on dire qu'il en est ainsi pour notre constitution?

Tout d'abord, est-il exact de dire que la constitution a été vraiment octroyée au peuple du plein gré du Souverain?

Il suffit de rappeler les circonstances politiques intérieures et extérieures qui ont précédé sa promulgation pour être amené logiquement à faire toute réserve sur cette affirmation : n'oublions pas que la constitution a été élaborée après une longue révolution, à la suite de troubles continuels dans le pays, qu'elle a du mettre fin à une crise. Le peuple ne cessait de revendiquer ses droits naturels, il fallait donc les reconnaître. Du point de vue intérieur, par conséquent, la constitution n'a pas été attribuée par le souverain de son plein gré.

Mais il y a plus, il ne faut pas oublier non plus l'élément extérieur qui a de son côté joué un rôle dans la promulgation de la constitution de l'Egypte. Il ne faut pas oublier la situation politique anormale de l'Egypte, ni qu'elle a toujours été occupée par l'armée anglaise depuis 1882. Les Anglais ont été depuis Mehemet Ali les véritables gouvernants de l'Egypte. Le peuple Egyptien ne pouvait tolérer l'usurpateur et il a lutté contre elle sans cesse. C'est la raison pour laquelle la révolution, les crises, les troubles se sont produits. Les Anglais plutôt que de gouverner l'Egypte malgré elle ont préféré conclure un traité d'alliance avec le peuple lui-même.

Pour atteindre ce but, il fallait reconnaître des droits naturels aux Egyptiens. C'est ainsi que l'Angleterre a reconnu par sa déclaration du 28 février 1922 l'indépendance de l'Egypte; et pour arriver à un accord il fallait que l'Egypte ait un régime représentatif moderne, une constitution démocratique. Cette volonté a été approuvée plusieurs fois officiellement par le gouvernement britannique. En décembre 1919 Lord Curzon a déclaré à la Chambre des Lords que la mission Milner avait pour tâche de faire un rapport sur les raisons de troubles en Egypte et de *proposer une forme de constitution plus conforme à l'état du pays* (1).

Nous voyons donc que la volonté de notre Souverain n'a pas joué le rôle essentiel dans la promulgation de la constitution, et que celle-ci fut surtout le résultat combiné d'un effort intérieur et d'une volonté extérieure.

Mais si la constitution n'a pas été promulguée par le souverain de son plein gré en raison des circonstances particulières, n'est-elle pas au moins l'œuvre du Roi? En d'autres termes la constitution n'a-t-elle pas été élaborée dans les limites envisagées par le Souverain, comme l'ont prétendu, en seconde assertion, les partisans de la « charte » ?

Pour répondre à cette question il convient tout d'abord de se rappeler la méthode d'élaboration de la Constitution.

Nous avons vu dans les pages précédentes que le gouvernement a invité tous les partis à collaborer au travail de la confection de la constitution, en leur laissant une entière liberté pour cette œuvre. Sans doute deux partis sur trois refusèrent-ils de s'associer au travail constitutionnel (2) : ils exigeaient la

(1) Albert Shoukaire, *La constitution égyptienne*, page 590.

(2) Ce sont le Wafd et les nationalistes.

réunion d'une assemblée constituante. Mais il n'en demeure pas moins vrai que la Constitution est quand même l'œuvre du parti libéral et non l'œuvre du Roi. Bien plus, quand le gouvernement de Nésim Pacha voulut modifier en faveur du Roi quelques principes adoptés par le Comité des Trente, l'opinion publique s'émut de façon inquiétante et le gouvernement dut se contenter de retoucher la constitution sans oser attenter aux principes adoptés par le Comité des Trente, comme il l'a déclaré officiellement au peuple (1).

Comment peut-on appeler « *octroi* » une constitution élaborée par un parti qui représentait une fraction considérable de la Nation et qui était absolument libre de choisir les principes fondamentaux de la constitution?

Comment peut-on appeler « *octroi* » une constitution qu'un souverain ne put modifier à son profit avant sa promulgation?

Comment peut-on conclure de cet état de choses que la constitution est un « *octroi* »?

D'ailleurs, sur ce point encore, les indications de la politique extérieure viennent corroborer celles que nous a fournies la situation intérieure. Le gouvernement anglais, désireux de se rapprocher du peuple égyptien n'a pas reconnu au Roi seul le droit d'élaborer la constitution, mais au souverain en collaboration avec le peuple.

C'est ainsi que dans sa déclaration du 28 février 1922 adressée au Roi, l'Angleterre a stipulé que la formation d'un parlement ayant le droit de contrôler et de surveiller la politique et l'administration sous un gouvernement constitutionnellement responsable, serait décidée « *par Votre Majesté et par le peuple égyptien* ».

Il suffit d'autre part d'analyser les principes adoptés par le Comité des Trente, pour être convaincu de toute l'invéraisemblance de l'idée de « l'octroi ».

Dans la première séance du Comité des Trente, un des membres voulait qu'il fût déclaré que la constitution était le résultat de l'effort du peuple et non pas un « octroi », et qu'il fût bien entendu que du peuple seul émanait tout le pouvoir.

Le Président du Comité répondit que ces principes étaient reconnus par le Gouvernement lui-même (1). De plus, le comité a adopté comme base de son œuvre le principe de la souveraineté nationale qui a été aussi accepté par le Roi. C'est ainsi que l'article 23 de la constitution égyptienne stipule « Tous les pouvoirs émanent de la Nation ».

Comment peut-on concilier ce principe avec la doctrine du « don » ? *Si le Roi reconnaît la souveraineté nationale, comment peut-il être titulaire du titre de donateur vis-à-vis de la nation ?*

Si la constitution n'a pas été décidée de plein gré par le Souverain et si sa rédaction n'est pas établie dans les limites envisagées par lui est-elle au moins susceptible d'être modifiée, abolie librement par le Roi ? La majorité des partisans de la doctrine du « don », nous l'avons vu, adoptent l'idée que le Roi peut modifier et même abolir la constitution.

Cela est-il vrai ?

Le seul examen des documents officiels suffit pour détruire cette troisième assertion.

D'abord les textes constitutionnels eux-mêmes interdisent au Roi de toucher à la constitution ; l'article 155 stipule « Aucune disposition de la présente constitution ne peut, sous quelque prétexte que ce soit, être suspendue, sauf temporel-

(1) *Rapports du comité des Trente*, pages 3-4.



rement, en temps de guerre ou d'état de siège et de la manière déterminée par la loi. En aucun cas, la réunion du Parlement, dans les conditions établies par la présente constitution, ne peut être entravée ». Comment peut-on dire, sur un texte semblable, que le Roi peut modifier ou abolir la constitution?

De plus, les articles 156 et 157 indiquent le seul moyen par lequel la constitution puisse être révisée et d'après lequel le consentement du Parlement est indispensable.

Enfin, le ministre de la justice, Président du Comité gouvernemental qui a retouché la constitution au nom du Roi a déclaré dans son rapport que dès que la constitution serait promulguée, tout serait modifié. « La promulgation de cette constitution et la reconnaissance du principe de la souveraineté nationale rendent impossible son abolition. » (1).

Si le gouvernement, qui parle au nom du Roi, comprend l'impossibilité de n'importe quel changement des textes constitutionnels, comment le peuple peut-il l'admettre?

Enfin, en prêtant serment devant le Parlement lors de sa première réunion, le Roi a perdu tous droits sur la constitution.

Nous voyons donc que d'après ces documents officiels, il est impossible de reconnaître au Roi le pouvoir d'abolir ou même de modifier les textes constitutionnels de son plein gré.

Après l'étude de ces documents nous ne pouvons en définitive que nous rendre compte de la faiblesse des arguments sur lesquels se base la doctrine de « l'octroi ».

Si la rédaction de son préambule a pu laisser croire à « l'octroi » de la constitution, la suite du texte constitutionnel, les documents officiels annexes nous démontrent l'inexactitude de cette doctrine.

(1) *Rapport du ministre de la justice, Sadek et Abraham, op. cit., pages 142-143.*

## II. — *La Constitution est un pacte*

Un autre groupe de juristes considère la constitution égyptienne comme un « *pacte* » (1).

Tout d'abord, pour ces théoriciens, la constitution n'est pas un don parce qu'elle comporte parmi ses textes le principe le moins compatible avec la nature d'un « *octroi* » ; le principe de la souveraineté nationale.

Mais si la constitution n'est pas un « *octroi* » elle n'est pas non plus le résultat d'une convention, puisque la nation n'a pas délégué une assemblée constituante pour l'élaborer.

« Le fait que la Constitution est un « *pacte* » nous a dit maître Sabry Abou Alam (2) est affirmé par les serments réciproques échangés le jour de l'ouverture du premier Parlement entre les deux parties contractantes, le Roi et les membres du Parlement.

Le Roi a juré qu'il respecterait la constitution et les membres de leur côté ont également juré de la respecter, ce qui prouve d'une façon très nette que la constitution n'est qu'un « *pacte* » entre le Roi et le peuple.

Que penser de cette doctrine ?

Pour qu'une constitution soit un pacte, le consentement de deux parties contractantes « le Roi et le peuple » est nécessaire. Le peuple égyptien a-t-il consenti la constitution promulguée par le Roi ? S'est-il associé à l'œuvre constitutionnelle ou a-t-il au moins trouvé dans cette œuvre les garanties qu'il désirait ? En aucune façon, puisque depuis l'élaboration de la constitution jusqu'à maintenant, le peuple n'a cessé de

(1) Maître Sabry, Maître Gannam et en général tous les wafdistes.

(2) Entretien particulier, 19 novembre 1929.

se plaindre de l'absence dans les textes constitutionnels de garanties suffisantes pour son bien-être.

Le mécontentement populaire s'est toujours manifesté d'une façon très nette.

Tout d'abord, quand le gouvernement a invité les partis à s'associer pour travailler à l'œuvre constitutionnelle, deux partis sur trois refusèrent et réclamèrent l'élection d'une assemblée constituante pour que la constitution fût véritablement élaborée par les représentants de la Nation.

Si l'on considère que l'un de ces partis, le Wafd, représente une majorité écrasante de la nation, on peut juger de l'importance du mécontentement populaire. Par la suite, lorsque la constitution fut promulguée, ces deux partis ne cessèrent de déclarer qu'elle était défectueuse et qu'elle ne contenait pas les principes modernes nécessaires au bien-être du peuple. Comment peut-on, par suite, affirmer que la nation a contracté cette constitution qu'elle a condamnée?

Après la promulgation de la constitution, le parti Wafdiste triompha aux élections par une majorité écrasante et reforma le cabinet.

Or, Zagloul Pacha, le premier Ministre, a déclaré officiellement, avant et après la réunion du Parlement, où les serments furent échangés, que la constitution ne répondait pas aux besoins du peuple, et qu'elle devait être révisée (1).

Il nous semble impossible en présence de toutes ces manifestations de soutenir que le peuple égyptien a consenti la constitution.

Mais, alors, si le consentement n'existe pas, comment admettre la doctrine du « *pacte* »?

(1) Chambre des députés, séance du 29 mars 1924.

En ce qui concerne les serments échangés par le Roi et par les membres du Parlement nous n'y trouvons pas la confirmation suffisante du consentement des deux parties sur les principes inscrits dans la constitution.

Le serment constitutionnel est en réalité un usage qui n'apporte aucun changement à la nature de la constitution elle-même, et qui ne peut pas l'influencer.

Tous les Chefs d'Etats firent un serment semblable lors de la première réunion du nouveau Parlement, et si l'on admettait cette raison comme valable, on arriverait à la conclusion inadmissible que toutes les constitutions sont des « *pactes* ». En France, le Roi et les membres du Parlement avaient fait serment de la même façon qu'en Egypte, lors de la réunion de l'Assemblée en 1791, bien que la constitution fut l'œuvre d'une Assemblée constituante.

On peut donc conclure que la doctrine de la « Charte » comme celle du « pacte » n'est pas admissible.

### III. — *Véritable nature de la Constitution Egyptienne*

Quelle est la véritable nature de la Constitution? Nous venons de voir que la constitution égyptienne ne peut être classée dans l'une ou l'autre des trois catégories précédemment envisagées et que tout effort est vain, qui tend à mettre la constitution égyptienne dans une classe déterminée; qu'est-ce à dire, sinon qu'il ne faut pas étudier la nature de la constitution avec l'idée que l'on est tenu de la classer dans une ou l'autre de ces trois catégories.

Cette classification en droit constitutionnel comme toute autre n'est pas décisive.



La constitution égyptienne nous en fournit un exemple vivant. Du point de vue formel, on ne peut pas nier que la constitution ait été promulguée sous la forme d'un octroi. Le préambule de la constitution est absolu sur ce point. En cela il est comparable au préambule de la Charte française de 1814. -

Mais nous sommes obligés de constater que la promulgation de cette constitution a été la conséquence de circonstances tout à fait étrangères à la volonté du Souverain.

Nous avons déjà exposé la situation anormale de l'Egypte et l'intervention anglaise dans la vie politique et économique du pays.

C'est par la volonté anglaise et dans le désir d'arriver à un accord avec le peuple que la constitution a été élaborée et promulguée.

Nous voyons donc, comme nous l'avons dit, que le Roi n'était pas le véritable donateur de la constitution; cette constitution a été le fruit d'une longue lutte soutenue par le peuple. Or cette lutte n'a jamais été dirigée contre un souverain très aimé et très respecté, mais contre l'Angleterre dont l'ingérence dans la vie politique en retardait le libre développement.

D'ailleurs le peuple avait acquis grâce à son Assemblée nationale de 1881 une constitution moderne basée sur le principe de la souveraineté nationale. Ce sont les Anglais qui, après l'occupation, ont forcé le souverain, comme nous l'avons vu, à supprimer cette constitution.

Ce sont donc les Anglais qui voulaient la promulgation de la nouvelle constitution *ou si l'on peut dire*, ce sont eux qui l'ont octroyée. Il ne faudrait pas cependant tirer de ces observations que la constitution est un « *octroi* » des Anglais. Du

point de vue juridique l'Angleterre ne peut rien octroyer aux Egyptiens puisqu'elle n'a aucun droit sur le pays. Sa situation est celle d'un usurpateur auquel aucun droit n'est reconnu. Lorsqu'elle a accepté que l'Egypte élabore une constitution moderne, elle n'a rien donné au pays, mais bien au contraire, c'est le pays qui a reconquis une partie des droits dont elle l'avait privé. Avant l'occupation, l'Egypte ne jouissait-elle pas, comme nous l'avons vu, d'une constitution moderne?

*La promulgation de la constitution de 1923 n'opère que la rentrée en possession des droits déjà acquis par le peuple en 1881.*

En résumé, pour nous, la constitution égyptienne a une nature « *sui generis* », étant données la situation politique de l'Egypte et les circonstances qui ont précédé et suivi sa promulgation. Elle est d'un ordre spécial et ne peut être classée dans l'une ou l'autre des trois catégories de constitution ordinairement décrites.

---

## TITRE I

# LE POUVOIR LÉGISLATIF

---

Aux termes de la Constitution, le pouvoir législatif n'est pas confié à un titulaire unique. C'est un pouvoir complexe, qui appartient à la fois au Roi et aux Chambres.

« Le pouvoir législatif, dispose l'article 24, est exercé par le Roi, concurremment avec le Sénat et la Chambre des Députés ». Aux termes de cet article, la loi apparaît comme le résultat d'une opération complexe, dont les acteurs sont le Parlement et le Roi.

Mais quelle est la nature de la concurrence à laquelle ce texte fait allusion. Doit-elle s'analyser en un partage égal de la compétence législative? C'est ce qu'il importe d'examiner en étudiant les actes qui, d'après la constitution, émanent du Roi dans l'opération législative.

---

## CHAPITRE I

### LE ROI ET LA FONCTION LÉGISLATIVE

Les actes législatifs émanant du Roi sont énumérés par la Constitution, dans les « Dispositions Générales » du chapitre I du titre III.

Ce sont, dans l'ordre logique :

L'*initiative*, prévue par l'article 28; la *sanction*, prévue par l'article 25; la *promulgation*, prévue par l'article 26.

Seules, la sanction et la promulgation appartiennent en propre au Roi. L'initiative est un acte alternatif, qui émane du Roi ou des Chambres. En outre, c'est un acte préliminaire qui ne participe pas de la compétence législative proprement dite, c'est-à-dire de la compétence créatrice de la loi. De même la promulgation, qui clôt la série des actes législatifs, est un acte mixte, qui, précédant immédiatement la phase d'exécution de la loi, présente un caractère d'administration marqué.

En définitive, seule la sanction constitue l'acte type par lequel le Roi fait la loi. Son caractère d'acte nécessaire, venant compléter l'acte parlementaire, le vote, fait seul du Roi qui en est l'auteur exclusif, un organe législatif égal au Parlement, en ce sens que la loi votée ne devient règle générale obligatoire qu'à la suite de la sanction. Tel est du moins le sens qui se dégage de la lecture des termes de la Constitution :

*Article 25.* — « Aucune loi ne sera promulguée si elle n'a été votée par le Parlement et sanctionnée par le Roi. »

Nous insisterons donc particulièrement, dans l'étude des différents actes royaux énumérés sur la sanction. C'est de l'analyse du système de la sanction que résultera en effet notre opinion définitive sur la nature exacte du pouvoir royal en matière législative.

## § 1. L'Initiative

La constitution égyptienne, inspirée par les Constitutions modernes, a attribué le droit d'initiative au Roi concurremment avec les deux Chambres.



*Article 28.* — L'initiative des lois appartiennent au Roi, au Sénat et à la Chambre des Députés.

Elle n'a fait d'ailleurs en cela que confirmer un droit qui lui appartenait de tout temps. L'originalité de la Réforme apportée par l'article 38 de la Constitution consiste en ce que, pour la première fois, une initiative parlementaire réelle et effective est apparue à côté de l'initiative gouvernementale, jusque-là seule opérante (1).

Ainsi, l'Égypte est passée du système de l'initiative unique à un système mixte. Pareille évolution peut être relevée dans l'histoire constitutionnelle française, où le système de l'initiative combinée a succédé à celui de l'initiative unique (2).

(1) Cf. *infra*, ch. II.

(2) Cette évolution s'est faite en trois phases :

**Une première phase** étant celle de l'initiative exclusive de l'assemblée. **Une deuxième phase**, celle de l'initiative de l'exécutif. **La troisième phase** marque le stade actuel de la concurrence.

**Première phase.** — Les Constitutions fondées sur la séparation absolue des pouvoirs refusent au pouvoir exécutif l'exercice du droit d'initiative. La Constitution de 1791 délègue exclusivement au corps législatif, le pouvoir de proposer et de décréter les lois. La Constitution de l'an III réserve le droit d'initiative au Conseil des Cinq Cents. Le Directoire ne pouvait pas proposer au Conseil des projets sous forme de lois (Esmein, I, p. 511).

La raison pour laquelle les législateurs du XVIII<sup>e</sup> siècle ont réservé le droit d'initiative au corps législatif doit être recherchée tout d'abord dans l'influence du principe séparatiste de Montesquieu. Dans la conception absolue de la règle de la séparation des pouvoirs, la législation appartient toute entière et exclusivement au pouvoir législatif. On pensait qu'à autoriser le pouvoir exécutif à proposer des lois, c'était lui permettre le plus souvent de les imposer en fait à l'acceptation du corps législatif. L'initiative gouvernementale devait annihiler naturellement l'initiative parlementaire (Esmein, I, page 512).

Le système de la concurrence d'initiative s'est généralisé en même temps que la formule moderne du gouvernement parlementaire, qui repose non plus sur la conception de la séparation absolue des pouvoirs, source d'inconvénients graves, et de fonctionnement quasi impossible, mais sur la collaboration des pouvoirs.

Il était d'ailleurs latent dans le régime de l'initiative unique, qu'il s'agisse de l'initiative du Parlement ou de l'initiative de l'exécutif :

Les rédacteurs des Constitutions Françaises de l'époque révolutionnaires reconnurent à l'exécutif le droit d'appeler solennellement l'attention du corps législatif sur une réforme désirable ou sur une mesure législative dont le besoin paraissait établi, bien qu'il lui fût toujours interdit de présenter un

D'autre part, en voulant appliquer exactement le principe de séparation des pouvoirs, les auteurs des Constitutions du XVIII<sup>e</sup> siècle pensaient suivre les règles de la Constitution anglaise.

En effet, à cette époque, les Chambres législatives considéraient comme une violation de leurs privilèges constitutionnels que le Roi prit l'initiative de la législation, en soutenant des projets de lois devant les Chambres (Esmein, I, p. 511).

**Deuxième phase.** — Inspirés par un esprit entièrement opposé, les auteurs des Constitutions de l'an VIII, de 1852 (art. 8) et de la Charte de 1814 (art. 10) réservent l'initiative des lois exclusivement au chef d'Etat.

**Troisième phase.** — Enfin, avec la Charte révisée de 1830, un troisième mode d'exercice du droit d'initiative apparaît : l'initiative est exercée à la fois par le gouvernement et par les membres de la Chambre. Cette formule, adoptée par la Constitution de 1848, fut finalement recueillie par le législateur de 1875. Le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres des deux Chambres », énonce l'article 3 de la loi du 25 février 1875.

projet rédigé sous forme de loi. La Constitution de 1791 déclarait : « Le Roi peut seulement inviter le corps législatif à prendre un objet en considération », et la Constitution de l'an III, art. 163 : « Le Directoire peut en tout temps inviter le Conseil des Cinq Cents à prendre un objet en considération : il peut lui proposer des mesures. »

La Charte de 1814 qui réservait l'initiative en matière de législation au Chef de l'Etat exclusivement, portait cependant que les Chambres auraient la faculté de supplier le Roi de proposer une loi sur un objet quelconque et d'indiquer ce qu'il paraissait convenable que la loi contint. (Art. 19) (1).

Il est superflu d'insister sur l'empiètement manifeste apporté par ces constitutions au pouvoir du corps législatif. On ne comprend pas comment un Parlement peut exécuter sa fonction essentielle, « faire les lois », s'il n'a pas compétence pour en proposer le texte.

Priver, d'autre part, le pouvoir exécutif du droit de faire des projets de lois est au fond peu raisonnable, car ce pouvoir chargé de faire exécuter les lois est le mieux placé pour connaître les lacunes et les points faibles de la législation. C'est lui qui est l'organe dirigeant par excellence dans le pays. C'est donc lui qui, mieux que personne, peut savoir quels projets doivent être soumis au Parlement (2).

Aux Etats-Unis, où le système de séparation des pouvoirs est demeuré en vigueur dans sa forme pure, le droit, pour le Président, d'appeler par un message l'attention du Congrès sur les matières où il estime qu'une loi devrait être faite et dans

(1) Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. IV, page 306.

(2) Duguit, *op. cité*, t. IV, page 305.

quel sens, s'est transformé, en fait, en un véritable droit d'initiative, et la plupart des dernières lois votées par le Congrès ont été proposées par le Président de la République (1).

Avec les progrès du gouvernement parlementaire en Angleterre, l'initiative gouvernementale s'est également développée rapidement. Les lois sont actuellement presque toujours élaborées à la suite de cette initiative.

### 1° *Quel est le régime de l'initiative royale?*

#### A. — *Par qui le droit d'initiative est-il exercé?*

Les projets du Gouvernement sont établis sous forme de décrets adressés aux Chambres, signés du Roi et contresignés par un ou plusieurs Ministres (2).

L'exigence de cette double signature est logique. D'une part l'initiative du gouvernement dérive de la prérogative constitutionnelle du Roi; il faut donc que le Roi signe pour déléguer aux différents ministres son pouvoir. D'un autre côté, il faut que le Ministre compétent signe toujours, parce que le Roi n'exerce ses droits que par l'intermédiaire de ses Ministres.

La qualité prédominante de l'initiative, entendue comme une prérogative royale, explique que la démission ou la mort du Ministre qui a présenté un projet n'a aucune influence sur ce projet qui reste valable, jusqu'à ce qu'un nouveau projet ait opéré retrait de l'ancien (3). Le même système est adopté en France (4).

(1) Duguit, *op. cit.*, pages 305-306.

(2) Fouad Kamel Bey, *Les formes parlementaires*, page 70.

(3) Kamal Bey, *op. cit.*, page 71.

(4) Duguit, *op. cit.*, page 307.



B. — *La défense du projet devant les Chambres*

Le Ministre peut soutenir oralement devant la Chambre le projet du Gouvernement. On a objecté à cette règle l'art. 70 du règlement de la Chambre des Députés ainsi conçu : « Le Président de la Chambre fait part, au début de la séance, des projets de lois envoyés par le Gouvernement et qui seront ensuite transmis aux comités compétents. La Chambre peut décider qu'ils seront lus avant leur transmission aux Comités. »

On pourrait croire d'après la dernière phrase que la Chambre, si elle peut décider la lecture du projet, possède aussi le droit de refuser la lecture, même au cas où le Ministre insisterait; ce qui serait alors contraire au droit de parole attribué au Ministère par la Constitution : « Les Ministres ont libre accès dans les Chambres et doivent être entendus chaque fois qu'ils le demandent. » On a donc préféré supprimer cette dernière phrase de l'art. 70 (1).

Pour nous cependant, elle nous paraît devoir être comprise autrement et sans qu'on puisse l'accuser d'être en contradiction avec la constitution. Elle entendait simplement donner à la Chambre le droit de décider la lecture d'un projet au cas où le Ministre ne le demanderait pas.

C. — *Dans quel ordre le droit d'initiative du gouvernement est-il exercé ?*

Le droit d'initiative du gouvernement s'exerce à son choix devant le Sénat ou devant la Chambre.

Devant la Commission des Treize, on proposa que le projet de loi fût d'abord soumis à la Chambre des Députés, ensuite

(1) Kamal Bey, op. cité, page 71.

au Sénat. Cette proposition fut rejetée à cause du principe d'égalité des Chambres d'une part, pour des raisons d'opportunité d'autre part, visant le cas où l'une des deux Chambres aurait à s'occuper d'un autre travail (1) (sauf le budget).

En tout cas le gouvernement ne peut présenter un projet de loi aux deux Chambres au même moment. Un projet porté devant une Chambre ne peut être présenté à l'autre qu'après discussion et vote par la première (2). L'article 105 de la constitution organise le système : « Tout projet de loi voté par l'une des deux Chambres sera transmis par son Président au Président de l'autre Chambre. »

Mais peut-on dire que le gouvernement ait le choix de présenter devant la Chambre ou devant le Sénat un projet de loi en matière d'impôt, étant donné que celui-ci est privé de l'initiative en cette matière. « L'initiative des lois appartient au Roi, au Sénat et à la Chambre des Députés ; néanmoins la création d'un nouveau impôt ou l'augmentation d'un impôt existant ne peut avoir lieu que sur l'initiative du Roi et de la Chambre des Députés. » (Art. 18).

Non sans doute, le gouvernement doit présenter un tel projet d'abord à la Chambre des Députés, puis au Sénat. Il y a là une disposition dérivant logiquement du fait que la constitution a exigé que le budget soit d'abord discuté et voté par la Chambre des Députés, avant d'être soumis au Sénat (art. 139). A plus forte raison, un projet de loi créant ou augmentant un impôt doit-il être présenté en premier lieu à la Chambre des Députés. L'importance de cet acte, sa gravité, car c'est à la nation entière qu'il impose une charge nouvelle, est égale, sans aucun doute, à l'importance du budget.

(1) Procès-verbaux de la commission des Treize, page 18.

(2) Procès-verbaux de la commission des Treize, page 18.

Quelques auteurs semblent admettre que le gouvernement est au contraire libre de présenter un tel projet devant l'une ou l'autre Chambre.

Ils invoquent le principe général adopté par la Commission des Treize de l'égalité des deux Chambres (1). En effet, à cause de ce principe, la Commission des Treize avait rejeté une proposition tendant à présenter les projets de lois en matière d'impôts d'abord à la Chambre des Députés puis au Sénat.

Ces mêmes auteurs invoquent une autre objection; il n'y a pas de texte exigeant la première présentation du projet à la Chambre en ce qui concerne les lois en matière d'impôts, et puisque le Gouvernement est libre de choisir, pour ses projets en général, à quelle chambre il doit d'abord les présenter, il l'est logiquement aussi pour ses projets d'impôts. Seul le cas du Budget a été précisé comme devant être soumis d'abord à la Chambre des Députés (art. 139). En dehors de ce cas particulier, le choix du Gouvernement est tout à fait libre.

Ces deux objections n'ont aucune valeur. D'abord, que la Commission des Treize ait repoussé une proposition tendant à appliquer notre solution, cela n'a aucun rapport avec la question qui nous occupe. Le Comité a repoussé cette proposition en invoquant le principe d'égalité des deux Chambres (2). A ce principe, sur lequel nous aurons à revenir, pour y faire bien des réserves, le Comité entendait donner une portée absolue : adoptant l'idée que les deux Chambres sont égales et leur attribuant sur le même pied d'égalité l'initiative des lois *sans restriction*, il rejetait tout naturellement une

(1) Sadek et Ibrahim, *op. cit.*, page 223.

(2) Procès-verbaux de la commission, page 12 ; rapport de la commission, page 2.

proposition tendant à limiter ce droit d'initiative en faveur de l'une des Chambres.

Mais, cette objection perd sa valeur pour qui sait que le Comité des Trente n'a pas accordé aux Chambres un droit d'initiative en matière d'impôt et l'a conservé au Roi seul. En d'autres termes, le Comité des Trente n'a pas adopté le système proposé par la Commission. Donc il est inutile et sans valeur d'invoquer la solution d'un système rejeté.

Avec le Comité du Gouvernement, qui a retouché la constitution en dernier, la solution est la même puisqu'il n'admettait pas l'égalité des deux Chambres du point de vue de l'initiative en matière d'impôt.

En effet, rejetant le système du Comité des Trente et celui de sa commission, il adopta une nouvelle mesure attribuant le droit d'initiative au Roi et à la Chambre des Députés, mais en privant le Sénat.

La décision de la Commission ne saurait donc plus être invoquée; car elle n'a plus de valeur dès lors que les principes qui l'ont inspirée ne sont plus ceux du législateur définitif. Nous sommes alors en face d'un texte nouveau que nous devons interpréter différemment.

Il reste maintenant l'autre objection : la constitution a attribué à la Chambre des Députés le privilège de priorité pour la discussion en matière de lois dans un seul cas : le budget. Donc les projets de lois en matière d'impôts comme les autres doivent être soumis à la règle générale : le libre choix du gouvernement.

Il est vrai que la constitution est muette sur ce point et pour cela il faut chercher la solution d'après la logique, d'après l'esprit du législateur et dans la ligne des systèmes des autres pays.

Nous avons montré plus haut que la question de création ou d'augmentation d'impôt est aussi grave que la question du budget et si la constitution exige que le budget soit présenté d'abord à la Chambre des Députés, par équivalence, un projet d'impôt doit aussi lui être présenté en premier lieu. Cela est tout à fait logique.

D'un autre côté, le législateur du comité de gouvernement a lui-même apprécié l'importance de l'initiative en cette matière. C'est ainsi qu'il n'a pas voulu conserver au Roi seul ce droit et qu'il l'a attribué aussi à la Chambre des Députés. Or lorsqu'il en privait ainsi le Sénat, le législateur considérait sans doute que cette question intéressait davantage la Chambre des Députés que le Sénat. Il distinguait donc un cas, en plus du budget, où la Chambre exerçait une compétence plus étendue. Il apparaît dès lors tout à fait naturel qu'on traitât ce deuxième cas comme le budget. En effet, après avoir privé le Sénat de l'initiative en matière d'impôts, le législateur ne saurait admettre que le gouvernement présente d'abord son projet à la Chambre la moins compétente. Si le législateur gouvernemental n'a pas créé de texte spécial pour la priorité de la Chambre dans ce cas, ce n'est pas du tout parce qu'il voulait la soumettre à la règle générale du libre choix du gouvernement, c'est simplement parce que ayant retouché la constitution au dernier moment et d'une façon hâtive, il n'a pu en tirer toutes les conséquences logiques avec tout le soin et l'attention nécessaire.

Enfin le système pratiqué par les autres pays peut être utilement invoqué dans l'espèce, comme d'ailleurs dans tous les cas où la constitution reste muette, ou n'est pas clairement rédigée, puisque ses rédacteurs n'ont entendu adopter que les principes modernes admis dans tous les autres pays.



*En Angleterre* la Chambre des Lords a perdu depuis longtemps non pas seulement le droit d'initiative mais aussi le droit d'amendement en toute matière financière; toute matière de cet ordre doit prendre naissance dans la Chambre de Communes et émaner d'elle (1). En définitive la Chambre des Lords a perdu pour les « money-bills » tout pouvoir législatif (2).

*En France* les lois de finances doivent être en premier lieu présentées et votées par la Chambre des Députés, puis par le Sénat. (Loi constitutionnelle du 4 février 1875, § 2.)

Cette règle apparut pour la première fois en France dans la Charte de 1814, où elle était empruntée au droit constitutionnel anglais.

Un seul auteur, M. Duguît, ne l'a pas trouvée rationnelle : Elle avait en Angleterre sa raison d'être parce que la Chambre des Communes étant la seule élue et par conséquent la seule à représenter vraiment le pays, pouvait engager, créer des emprunts et régler les dépenses. La Chambre des Lords nommée par le Roi et en grande partie héréditaire ne pouvait exercer qu'un rôle de contrôle. Sous la seconde monarchie, de 1814 à 1848, et sous le second Empire, où la Chambre haute n'était point élective, mais nommée par le Roi ou l'Empereur, une règle semblable pouvait être justement adoptée, mais aujourd'hui que le Sénat français est comme la Chambre des Députés élu par le suffrage universel, cette restriction au droit d'initiative du gouvernement reposant sur une distinction entre les deux Chambres, n'a plus sa raison d'être (3).

Quoiqu'il en soit, cette critique ne saurait, dans notre sys-

(1) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, t. I, page 194.

(2) Esmein, *op. cit.*, t. I, page 227.

(3) Duguît, *op. cit.*, t. IV, page 309.

tème constitutionnel, être valablement retenue. Si M. Duguît n'accepte pas cette restriction au droit d'initiative du gouvernement, c'est qu'il ne trouve pas de différence en France entre les deux Chambres. En Egypte, au contraire, le Sénat n'est pas placé dans les mêmes conditions, puisque le Roi nomme les deux cinquièmes de ses membres, de sorte que la Chambre des Députés est seule la véritable représentante de ceux qui payent l'impôt.

La Constitution Roumaine de 1922, dont notre législateur s'est fortement inspiré, exige que les lois de Finances soient soumises en premier lieu à la Chambre des Députés. C'est ainsi que l'article 35 stipule « L'initiative des lois appartient à chacun des trois organes du pouvoir législatif.

Cependant toute loi relative aux recettes et aux dépenses de l'Etat ou au contingent de l'armée doit être votée d'abord par la Chambre des députés. »

En résumé, si la constitution égyptienne est muette sur ce point, la *logique*, l'*esprit du dernier législateur*, les *systèmes adoptés dans les autres pays dont s'est inspiré notre constitution*, nous amènent à adopter la priorité de la Chambre des Députés pour la discussion des lois fiscales de tous ordres.

Une autre question se pose : Le Gouvernement peut-il toujours et sans délai présenter une seconde fois un projet de loi qu'il a déjà soumis une première fois et qui a été rejeté par l'une ou les deux Chambres.

Sur ce point encore, la constitution est muette, mais elle a donné son avis, en ce qui concerne l'initiative parlementaire, au § 106 : « Tout projet de loi d'initiative parlementaire qui aura été rejeté par le Parlement ne pourra être représenté dans la même session. »

Donc on peut dire que la Constitution, restreignant seulement l'initiative parlementaire, a laissé volontairement le gouvernement libre d'exercer comme il l'entend son droit d'initiative. En effet cet article qui règle l'initiative parlementaire a pour but d'éviter les abus de l'exercice de ce droit par les membres du Parlement, mais les membres du Gouvernement, en raison de leur responsabilité devant les Chambres, doivent avoir toute liberté d'initiative.

En France la question est résolue dans le même sens. En effet, si la constitution est muette sur ce sujet, les règlements des Chambres décident que lorsqu'une *proposition* due à l'initiative parlementaire a été repoussée, elle ne peut être représentée à nouveau qu'après l'expiration d'un délai de trois mois. Ces règlements ont voulu aussi éviter les abus d'initiative, mais ils ne sont point applicables au Gouvernement pour les mêmes raisons. D'un côté, le fait que les Ministres sont responsables devant la Chambre veut qu'ils aient toute liberté d'initiative. D'un autre côté, les règlements des Chambres ne peuvent s'imposer qu'à leurs membres, et le Gouvernement reste libre, puisqu'il tient de la constitution elle-même son droit d'initiative (1).

## 2° *L'acte d'initiative constitue-t-il un acte de législateur?*

C'est là la question capitale du problème de la concurrence de la compétence législative, restreint à l'initiative. Peut-on dire qu'en l'exerçant le Roi fait acte d'organe législatif, ou bien son activité initiale n'est-elle qu'une activité juridique, sans caractère légiférant déterminé?

(1) Duguit, *op. cit.*, t. IV, page 309.

Sans doute l'initiative a une place essentielle dans l'opération législative. C'est le pouvoir de saisir une Chambre d'une proposition tendant au vote d'un projet de loi (1). C'est, par suite, l'acte d'où naît la loi, sans lequel la loi ne serait pas. Son importance est primordiale. « Proposer la loi, c'est régner », disait Royer-Collard (2).

Mais si l'initiative est une condition de la loi, elle n'est pas la loi même. Elle est le facteur indispensable de la loi, seule elle met en mouvement la procédure législative et provoque l'exercice des volontés légiférantes, mais elle n'a par elle-même aucun caractère de décision législative spécifique.

Légiférer, c'est donner à un texte le caractère de norme, de règle obligatoire. Pour qu'un organe étatique soit considéré comme participant à la fonction législative, fonction d'*imperium*, il faut qu'il ait une part active à l'émission de la volonté législative, que son consentement soit nécessaire à l'adoption de la loi (3). Il ne suffit pas qu'il mette en mouvement la procédure législative. L'initiative ne constitue à aucun titre l'exercice d'un pouvoir d'*imperium*. En proposant la loi, l'exécutif ne manifeste tout au plus que son activité administrative.

Ainsi s'explique que l'exercice du droit d'initiative par le pouvoir exécutif ne soit pas incompatible avec le principe de la séparation des pouvoirs, et que les Constitutions, qui délè-

(1) Duguît, *op. cit.*, t. IV, p. 305.

(2) Barthélemy et Paul Duez, *op. cit.*, page 564.

(3) Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. I, pages 378-379.

Il n'est pas sûr qu'un projet aboutisse, ce qui montre bien que l'initiative n'a pu procurer aucune valeur au projet de loi (*ibid.*, p. 380, note 1).

guent aux Chambres seules le pouvoir de décision législative, permettent cependant au pouvoir exécutif de proposer un projet de loi. Ce faisant, le Gouvernement ne participe pas à l'acte de commandement d'où naît réellement la loi. Il n'est qu'associé au travail de préparation juridique. Tel est par exemple le système français, dans lequel, bien qu'exerçant le droit d'initiative, le Président de la République n'est nullement considéré comme un organe législatif (1).

## §. 2. — La Sanction

Si l'acte d'initiative du pouvoir exécutif ne peut être considéré comme l'exercice d'un pouvoir législatif, l'acte de sanction constitue au contraire un acte de commandement législatif indiscutable.

Sans doute l'importance de la sanction, comparée au vote, a-t-elle été discutée en doctrine, mais sa nature d'acte législatif n'a jamais été contestée.

Nous nous proposons dans ce paragraphe d'examiner tout d'abord ce premier point. Nous nous demanderons, en second lieu, si la sanction, nommée expressément dans la constitution égyptienne, y existe réellement.

### 1° *Place et importance de la sanction dans l'opération législative*

La question de savoir quelle est la nature juridique de la sanction et la place qui lui revient dans l'opération législative, a donné lieu en doctrine à diverses opinions.

Les publicistes allemands se sont attachés les premiers à

(1) Carré de Malberg, *op. cit.*, t. I, page 381.



définir le rôle que jouent respectivement le Parlement et le Roi dans le régime monarchique de la sanction. Laband a distingué le premier deux moments dans la confection des lois : d'une part, *la fixation du contenu de la loi* (qui revient au Parlement); d'autre part *l'émission de l'ordre qui donne à la loi sa valeur impérative et obligatoire* (exercée par le Roi).

D'après Laband, de ces deux opérations, seule la dernière possède une valeur législative, au sens où il faut entendre ce mot, si on se place au point de vue du droit public; car c'est elle qui donne à la loi son caractère essentiel de règle juridique obligatoire (1).

La détermination du texte de la loi n'est qu'une activité intellectuelle dénuée de toute valeur législative, à qui il convient uniquement de peser et d'apprécier ce que la loi doit contenir. La souveraineté de l'Etat ne se manifeste pas dans ce travail juridique, mais bien dans l'exercice de la sanction; en résumé pour Laband toute la puissance législative réside dans la sanction royale, alors que le rôle du Parlement se réduit à un travail d'élaboration et de rédaction analogue à celui d'une commission quelconque, dénuée de tout caractère de puissance étatique (2).

Jellinek qui approuvait la distinction faite par Laband entre l'élaboration de la loi et sa sanction, a estimé cependant que Laband avait poussé sa théorie trop à l'extrême, sans assez marquer la différence qui distingue le Parlement d'une simple commission juridique. Pour Jellinek, les Chambres ne fixent pas seulement le texte de la loi. Elles autorisent le monarque à édicter l'ordre décrétal qui donne à la loi sa valeur

(1) Laband, *Le droit public de l'Empire allemand*, t. II, page 253.

(2) Laband, *op. cit.*, t. II, page 301 et suivantes.

obligatoire. Le monarque constitutionnel, à la différence du monarque absolu, doit être autorisé par le Parlement à exercer sa volonté législative.

En outre Jellinek voyait dans la sanction royale non seulement un acte décrétal, mais aussi l'approbation du contenu de l'acte élaboré par le Parlement. Ces réserves faites, Jellinek demeurerait d'accord avec Laband de la prépondérance du rôle de la sanction (1).

Pour l'un comme pour l'autre, l'ordre décrétal qui fait juridiquement la loi est du ressort exclusif du monarque. Le seul point de divergence est le suivant : Pour Laband, l'acte législatif royal est indépendant. Pour Jellinek, il est conditionné.

Cette théorie, qui repose sur la distinction entre le contenu de la loi et la sanction, semble avoir été adoptée en France par M. Duguit : « La sanction royale explique que la loi n'est faite que par le concours de la volonté de l'Assemblée et du Roi. Tant qu'il n'y a pas concours de ces deux volontés, il n'y a pas de loi. L'Assemblée établit le dispositif de la loi; le monarque lui donne force obligatoire (2).

Dans une autre doctrine, à laquelle nous nous rallions, telle qu'elle a été notamment développée par M. Carré de Malberg, dans l'élaboration des lois coexistent les volontés royale et

(1) Carré de Malberg, *op. cit.*, t. I, page 386.

(2) Duguit, *op. cit.*, t. IV, page 654.

Nous rejetons au contraire la théorie allemande comme ne correspondant pas à la réalité constitutionnelle. Elle ne pourrait être soutenue que dans un régime d'absolutisme, or dans la plupart des constitutions monarchiques et dans les constitutions allemandes en particulier, comme le reconnaît Laband, c'est le système de la collaboration des pouvoirs qui existe.

parlementaire, *sur un même objet*. Certes, la volonté manifestée par les Chambres ne suffit pas à engendrer la loi complète, mais cela ne signifie pas qu'un projet présenté par les Chambres soit dénué de toute valeur législative tant qu'il n'a pas été sanctionné par le Roi. La sanction lui donne sa valeur complète d'*imperium* mais ne lui apporte aucun élément nouveau.

La Chambre est une puissance d'Etat; ses décisions en portent la marque, et ne sont point semblables aux simples propositions d'une commission, dépourvues de valeur législative. Une disposition en effet ne peut prendre de signification législative et être considérée comme ayant teneur de loi qu'autant qu'elle a été adoptée pour valoir comme telle, c'est-à-dire pour avoir la force propre attachée à la loi (1).

La décision du Parlement, puissance d'Etat, a pour fin de faire entrer le projet de loi voté dans l'ordre du droit positif. Le texte a donc la valeur d'une prescription juridique, et comme tel porte en soi l'*imperium*. La décision du Parlement est d'ailleurs une condition constitutionnelle de la sanction qui donne à la loi toute sa valeur impérative. C'est bien là ce qui prouve que le rôle des deux pouvoirs Roi et Parlement participent au même objet. Ainsi l'un des deux ne saurait agir sans l'autre; si le monarque veut retirer un ordre législatif, il est obligé de recourir à la Chambre qui, en votant un ordre contraire, lui permet de sanctionner la loi qui lui convient.

Cependant le rôle du Roi et celui du Parlement ne sauraient être pris indifféremment l'un pour l'autre; il existe entre eux une différence quant au fond; mais cette différence porte sur la qualité, non sur l'objet des fonctions. Dans toute monar-

(1) Carré de Malberg, *op. cit.*, t. I, page 390 et suivantes.

chie, même limitée, par la qualité du régime le Roi se trouve être le principe fondamental, l'autorité suprême du Gouvernement et par là il est appelé à énoncer la volonté la plus haute qui soit dans l'Etat (1).

La sanction est un des modes d'exercice de cette compétence suprême. Par le pouvoir de sanction, le Roi n'ajoute aucun droit nouveau au projet adopté par les Chambres; mais il le parfait définitivement en le jugeant en dernier ressort comme une autorité supérieure, et qui ne peut pas ne pas exercer sa compétence. C'est ainsi qu'un projet proposé par le Roi, après avoir été voté par les Chambres doit lui être retourné pour qu'il le sanctionne, bien que son approbation ne fasse aucun doute (2).

Telle est la théorie qui nous paraît la plus satisfaisante. Pour les besoins de l'enquête que nous avons entreprise, il nous suffit d'ailleurs de constater que, quelle que soit la solution à laquelle on s'arrête, aussi bien dans les théories françaises que dans les théories allemandes, le droit de sanction est toujours considéré comme *un exercice de la compétence législative : exercice unique pour Laband, conditionné pour Jellinek, complémentaire pour Carré de Malberg.*

Il semble, par suite, qu'il suffit de le trouver inscrit dans la constitution égyptienne, pour pouvoir affirmer la compétence législative du Roi. Mais, pour atteindre cette conviction, il faut aller plus loin que les mots, et les confrontant avec la suite du texte, dégager leur valeur profonde. C'est ce que nous allons faire.

(1) Carré de Malberg, *op. cit.*, t. I, page 394.

(2) Carré de Malberg, *op. cit.*, t. I, p.

2° *Le droit de sanction existe-t-il réellement  
dans la constitution?*

La constitution égyptienne a attribué le droit de sanction au Roi, mais l'a-t-elle entendu comme une « faculté de statuer » ?

La sanction est, à l'opposé du veto, un élément essentiel de la formation des lois. Alors que le « veto », accordé au chef de l'exécutif, est du domaine de l'exécution, et ne permet que de retarder la promulgation de la loi, renvoyée à une législature ultérieure qui statue définitivement sur son adoption en passant outre à l'autorité exécutive, la sanction est du domaine législatif proprement dit. Nous avons affaire ici à la célèbre distinction notée par Montesquieu entre la *faculté de statuer*, sanction, pouvoir absolu, et la *faculté d'empêcher*, qui n'est qu'un simple pouvoir restrictif (1).

C'est ainsi que le droit de sanction existait dans les Chartes françaises de 1814 et de 1830, et qu'il existe à l'heure actuelle, dans certaines Constitutions.

La Constitution portugaise donne au Roi le droit de sanction absolue comportant refus définitif.

Art. 57. — « Le Roi, s'il refuse une sanction, répondra dans les termes suivants : « le Roi désire méditer sur le projet de loi pour se décider en son temps », à quoi la Chambre répondra qu'elle remercie Sa Majesté de l'intérêt qu'elle prend à la nation. »

Art. 28. — « Ce refus a un effet *absolu* » (2).

La constitution espagnole accorde au Roi le droit de sanction sans restriction.

(1) *Esprit des Lois*, t. I, p. 274, éd. 1758.

(2) Dareste, *Les constitutions modernes*, t. I, page 723.



Art. 51. — « Le Roi sanctionne et promulgue les lois. »

Art. 44. — « Si une des Assemblées législatives repousse un projet de loi ou si le Roi refuse sa sanction, aucune disposition nouvelle ayant le même objet ne pourra être présentée dans la même session » (1).

La même solution est adoptée par la constitution italienne. Art. 7 et 56 (2).

La constitution belge ne limite pas non plus le droit de sanction royale. Art. 69 (3).

Dans les Pays-Bas : « Le Roi a le droit d'approuver ou de rejeter les projets de lois votés par les Etats Généraux » Art. 71 (4).

Dans les nouvelles constitutions également, nous trouvons que le droit de sanction absolu est adopté par la constitution roumaine du 22 juin 1922, art. 88 : « Le Roi sanctionne et promulgue les lois, il peut refuser sa sanction » (5).

La sanction absolue a été adoptée aussi par la constitution serbe du 18 juin 1921 (6).

(1) Dareste, *Les constitutions modernes*, t. I, page 703.

(2) Dareste, *Les constitutions modernes*, t. I, pages 675-683.

(3) Dareste, *Les constitutions modernes*, t. I, page 80.

(4) Dareste, *Les constitutions modernes*, t. I, page 120.

(5) Mirkiné Guetzevitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, p. 291.

(6) Mirkiné Guetzevitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, p. 307.

A notre avis, le droit de sanction absolu est incompatible avec un régime démocratique qui a pour principe essentiel la souveraineté de la nation.

En effet, si la nation est souveraine, comment peut-on lui opposer la seule volonté royale pour empêcher définitivement la confection ou l'application de la loi votée par le Parlement peut-être à l'unanimité? Il ne saurait pourtant être question de priver complètement le Roi d'exercer une fonction législative, mais il faudrait lui attribuer des prérogatives

### Ce droit existe-t-il dans la Constitution égyptienne?

La réponse affirmative à cette question est admise par tous les auteurs indigènes qui ont commenté la constitution et en ont tiré la conclusion que « Le Roi, organe législatif, occupe,

telles qu'elles ne heurtent pas le principe de souveraineté nationale, et ne risquent pas de favoriser le despotisme et l'arbitraire.

En Angleterre, le droit de sanction appartenant exclusivement au Roi qui faisait partie intégrante du Parlement, la loi était voulue par le Roi dans son Parlement. Théoriquement, elle résultait du concours de volonté du Roi et des Chambres (Duguit, *op. cit.*, t. IV, p. 654).

Alors, si le Roi jugeait utile et raisonnable une loi votée par les Chambres, il la sanctionnait. Mais s'il la trouvait mauvaise ou impraticable, il refusait son assentiment : « Le Roi avisera ».

Cette prérogative royale de la couronne, considérée jadis comme très importante, a disparu, elle est tombée en désuétude avec le développement du gouvernement parlementaire. Depuis l'an 1707 où la Reine Anne refusa la sanction du Scotch militia bill, le monarque n'a jamais répondu au bill voté par le Parlement, par les mots traditionnels par lesquels il refusait son assentiment : « Le Roi avisera ».

Ceci s'explique aisément : cette prérogative, comme toutes les autres, ne peut être exercée dans un système de gouvernement parlementaire qu'avec l'appui d'un cabinet responsable par l'intermédiaire des Chambres. Or cette prérogative personnelle, comme toutes les autres prérogatives royales, devient un pouvoir ministériel. Si en Angleterre, le pays d'origine du gouvernement parlementaire, le droit de sanction est tombé ensuite en désuétude (Esmein, *op. cit.*, t. I, p. 511) à cause de son incompatibilité avec le régime parlementaire, on ne peut pas justifier la survivance de ce droit dans les autres monarchies parlementaires. De plus, le droit de sanction ne sera-t-il pas une cause importante de trouble dans un pays où la souveraineté nationale est reconnue? Ne créera-t-il pas des conflits et des crises entre le Roi et les représentants du pays? L'histoire nous apprend que ce droit fut un élément essentiel du mécontentement du peuple français qui amena la révolution de 1848. Même dans les pays qui ont adopté le droit absolu de sanction, la doctrine ne l'admet pas. En Belgique par exemple,

dans l'exercice de la fonction législative, une place égale à celle du Parlement » (1).

Dans ses leçons faites à la Faculté de Droit du Caire, M. Duguit, le regretté Doyen de la Faculté de Droit de Bordeaux, dont l'autorité en Droit constitutionnel, est hors de pair, tirait de la lecture de nos textes constitutionnels, la conclusion suivante : « En Egypte, l'organe législatif est com-

mè le droit de sanction est reconnu, la situation de droit formel n'est pas douteuse. Mais une question se pose, le pouvoir de sanction est-il effectif? Le monarque peut-il véritablement s'opposer à une loi votée par les Chambres? D'un côté, des auteurs de marque soutiennent que ce droit de sanction est impraticable en principe (Redslob, *Le régime parlementaire*, page 107). D'un autre côté, d'autres affirment que ce droit royal n'a qu'un effet suspensif. « Pratiquement, dit Orban, le veto absolu ne peut jamais avoir qu'un effet suspensif. Il est impossible qu'un chef d'État refuse indéfiniment sa sanction à la réalisation des réformes qui s'imposent et qui sont énergiquement réclamées par le pays. Tout ce qu'il peut faire en refusant sa sanction, c'est de suspendre les résolutions du Parlement, sans se mettre dans la nécessité de le dissoudre, c'est ajourner le triomphe définitif de certaines réformes, jusqu'à ce que la volonté nationale se soit clairement manifestée lors de nouvelles élections (Orban, *Droit constitutionnel de la Belgique*, t. II).

Ces opinions, les unes comme les autres, semblent donc se mettre en contradiction avec le texte constitutionnel.

Enfin on croit trouver une formule conciliatrice. « Le pouvoir du veto, dit M. Redslob, se ramène au pouvoir de dissolution. Il tire de là sa force et sa validité. Si le monarque est d'accord avec le ministère pour rejeter une loi, il prononcera d'emblée la dissolution, afin de dénouer le conflit entre le gouvernement et la Chambre. Si au contraire il se trouve en présence d'un ministère hostile à ses plans, il devra d'abord le révoquer, ce qui entraînera la dissolution fatale. Par conséquent, le jugement du peuple interviendra toujours. Alors deux choses, l'une: ou bien il sera favorable au Roi, dans cette alternative la majorité se transfor-

(1) Sadek et Ibrahim, *op. cit.*, page 175.

*plexé*. « Il se compose du Parlement qui comprend lui-même « deux chambres et du Roi. Tout acte, quelque soit son caractère interne, quelques soient ses effets juridiques, voté par « les deux chambres et *sanctionné* par le Roi, est un acte « législatif, une loi du point de vue formel » (1).

Ainsi se fondant sur l'existence du droit de sanction, le Doyen Duguit reconnaissait au Roi le caractère d'organe législatif égal au Parlement.

Nous sommes d'un avis différent.

La vraie nature de la sanction résulte de l'analyse des différents articles de la Constitution qui en traitent.

Analyse particulièrement significative lorsqu'on la fait précéder d'un examen des travaux préparatoires.

Au cours des travaux préparatoires, le projet primitif, tel qu'il fut présenté par la Commission prévoyait un système de sanction limitée; le Roi pouvait refuser de sanctionner un projet voté par le Parlement. Si le projet était voté par deux sessions successives, le Roi pouvait encore dissoudre la Chambre. Ce n'est qu'au cas où la nouvelle Chambre maintiendrait le projet primitif, que la sanction royale était alors obligatoire.

Ce droit fut vivement combattu par Mahir Pacha, ancien doyen de la Faculté de droit du Caire.

Se plaçant, tout d'abord au point de vue de la logique cons-mera et le monarque se confinera dans une attitude passive, ce qui fera sombrer la loi : ou bien les électeurs soutiendront le Parlement, et dans ce cas le monarque abandonnera la lutte. Nous sommes arrivés à la conclusion suivante : *Le Roi n'emploiera guère effectivement le grand moyen de veto*. Il demandera seulement au peuple s'il doit en faire usage. En d'autres termes, le veto ne sera pas l'arme, il sera l'enjeu de la lutte ». (Redslob, *op. cit.*, page 108).

(1) Duguit, *Leçons de droit public*.

titutionnelle, Mahir Pacha condamna la sanction royale comme contraire au principe fondamental de la souveraineté nationale. « Nous avons déclaré, dit-il, en tête de notre constitution, que tous les pouvoirs émanent de la nation, et « maintenant vous voulez attribuer au Roi un droit qui ne « s'accorde pas avec la souveraineté nationale. Par le droit « de sanction, le Roi peut refuser une loi votée par la Chambre, même avec la collaboration du Gouvernement (1). Le « Roi, pour sauvegarder son prestige personnel, doit être « éloigné des litiges de partis. On dit que le droit de sanction « existe en Angleterre. Ce n'est point vrai. Il existait avant « 1714, mais depuis, nul Roi ne l'a exercé. Il est tombé en « désuétude, car les principes constitutionnels en Angleterre « résultent de l'usage et de la coutume » (2).

En outre, Mahir Pacha invoquait des motifs d'ordre politique : « Donner des droits pareils au pouvoir exécutif, c'est lui donner la possibilité de se laisser influencer par la pression d'une grande puissance qui veut faire avec nous un traité d'alliance ».

Mais le principe du droit de sanction eut aussi d'ardents défenseurs.

Abdul Hamid Mostafa Pacha, conseiller du Roi, défendit le projet de la Commission avec force. « Le droit de sanction « est reconnu dans toutes les constitutions monarchiques, par « conséquent, il ne porte pas atteinte à la souveraineté nationale. On n'accorde pas ce droit au Président de la République afin de le priver précisément d'un pouvoir qui dans « un régime républicain serait un abus de droit. » Et Abdul

(1) C'est ainsi, dit-il, que la sanction prérogative personnelle heurte le principe de l'art. 48, « Le Roi gouverne par l'intermédiaire de ses ministres » (Procès-verbaux du Comité des Trente, page 32).

(2) Procès-verbaux du Comité des Trente, page 39.



Hamid Pacha cite des textes constitutionnels qui attribuent au Roi ce droit : en Italie, Belgique, Espagne, Portugal, Roumanie, Serbie, Grèce.

« Dans presque toutes les monarchies le Roi a le droit de  
« ne pas sanctionner les lois; mais chez nous, *nous avons*  
« *restreint ce droit par deux clauses*, qui n'existent pas en  
« Europe : premièrement, le ministère est *responsable devant*  
« *la Chambre pour l'exercice de ce droit*; deuxièmement, le  
« *Roi doit sanctionner si la loi est votée une seconde fois*.

« D'un autre côté, continuait le conseiller, il faut toujours craindre le despotisme qui peut provenir soit du pouvoir exécutif, soit du pouvoir législatif; dans ce dernier cas, il est très dangereux. Le seul moyen de l'entraver est de consulter le peuple, c'est-à-dire, dissoudre la chambre. »

Un autre membre apporta un nouvel argument à l'appui du droit de sanction. « Vous avez déjà déclaré que le pouvoir  
« législatif est exercé par le Roi concurremment avec le Sénat  
« et la Chambre des députés, et maintenant vous voulez priver  
« le Roi de ce droit » (1).

Plusieurs membres du Comité attaquèrent vivement le droit de dissoudre la Chambre au cas où celle-ci voterait le projet de loi renvoyé par le Roi à une session ultérieure. Ils estimaient que ce système manquait de rapidité, et qu'il était des plus dangereux. En effet, un projet de loi peut rester deux ans et même davantage sans être définitivement adopté, alors qu'il peut concerner une question vitale et urgente. De plus, il rend fréquentes les hypothèses de dissolution de la Chambre, et par là entraîne des difficultés et des désordres dans le pays (2).

(1) Mahoud Abdul Nashr, Procès-verbaux du Comité des Trente, page 47.

(2) Wahib Dausse, Procès-verbaux du Comité des Trente, page 49.

Une tendance nouvelle se manifesta alors et donna naissance à une seconde thèse inspirée du système américain. Puisque ce droit de dissolution ainsi compris présentait des inconvénients et même des dangers, le Roi ne pourrait l'exercer en liaison avec le droit de sanction; on introduisit dans la Constitution des mesures empruntées à la Constitution des Etats-Unis d'Amérique qui remplace la dissolution par le renvoi du projet devant les Chambres pour une nouvelle délibération *exigeant une majorité des deux tiers des voix composant chacune des Chambres*.

Ce nouveau projet fut également combattu par l'ancien Doyen, de la façon suivante : le système de la majorité des deux tiers est incompatible avec le principe de la responsabilité ministérielle. Si l'on admet que le droit de renvoi ne peut être exercé que par l'intermédiaire des ministres, ceux-ci soutenant le Roi contre les Chambres, perdent la majorité simple et sont obligés de démissionner.

En dépit de ces objections, le Comité des Trente adopta après quatre séances le droit de sanction (art. 25 et 34), mais un droit limité selon le système des Etats-Unis (art. 35-36 de la Constitution égyptienne).

*Tel quel, le système de la Constitution consacrait-il vraiment un droit de sanction?*

Cela est plus que douteux. L'analyse comparée de la sanction et du veto nous permet d'affirmer au contraire que le Comité des Trente a confondu deux droits indépendants l'un de l'autre *en réduisant la sanction à un simple veto suspensif*.

En rapprochant les articles constitutionnels qui concernent la sanction, nous nous trouvons devant deux groupes différents de textes.

Un premier groupe de textes semble devoir nous conduire,

sur la question posée précédemment, à une réponse nettement affirmative. Ce sont les articles 24, 25 et 34.

*Art. 24.* — « Le pouvoir législatif est exercé par le Roi concurremment avec les deux Chambres, Sénat et Chambre des députés ».

*Art. 25.* — « Aucune loi ne sera promulguée si elle n'a été votée par le Parlement et sanctionnée par le Roi. »

*Art. 34.* — « Le Roi sanctionne et promulgue les lois. »

D'après ces articles, la constitution semble attribuer au Roi la faculté de statuer; en effet, suivant l'article 24, le Roi est un élément essentiel du pouvoir législatif.

Suivant les articles 25 et 34, il possède le droit de sanction, faculté de statuer, et l'on peut dire que la loi comme dans la théorie française de la sanction, est le résultat de la coexistence de deux volontés légiférentes : celle du Roi et celle du Parlement.

Cependant, si on rapproche ces textes des autres articles de la constitution, il faut convenir qu'une affirmation semblable est quelque peu hâtive.

En effet, il existe dans le texte constitutionnel un autre groupe d'articles qui modifient singulièrement le sens qu'on pourrait être tenté d'attribuer aux précédents et nous montrent que ce droit de sanction n'est qu'un simple veto suspensif.

Ce sont les articles 35 et 36.

*Art. 35.* — « Si le Roi ne juge pas opportun de sanctionner un projet de loi voté par le Parlement, il le lui renvoie dans un délai d'un mois pour un nouvel examen. Le défaut de renvoi dans ledit délai vaut sanction et la loi est promulguée. »

*Art. 36.* — « Si le projet de loi est renvoyé dans le susdit délai et qu'il est voté une seconde fois à une majorité des deux tiers des membres composant chacune des deux Chambres, il aura force de loi et sera promulgué. »

« A défaut de cette majorité, la discussion ne peut plus être reprise au cours de la même session.

« Si dans une session ultérieure, le Parlement vote le même projet de loi, même à la majorité absolue des voix, ce projet aura force de loi et sera promulgué. »

L'article 35 peut prêter à discussion. On peut considérer qu'il ne porte pas réellement atteinte au droit de sanction, puisqu'il reconnaît au Roi le droit de demander aux Chambres une seconde délibération; que de plus, le défaut de renvoi dans ledit délai, cas auquel la loi sera promulguée, peut être considéré comme une sanction tacite.

Mais il est impossible de conserver aucun doute sur l'article 36, selon lequel un projet de loi voté à la deuxième délibération par les deux tiers, ou voté à une session ultérieure même à la majorité simple, prend force de loi et est promulgué malgré la non-approbation du Roi. Ceci prouve que la loi n'est pas le résultat de la combinaison des deux volontés royale et parlementaire. Autrement dit, le Roi n'a pas la faculté de statuer mais simplement la faculté d'empêcher momentanément l'exécution des lois votées.

Il est bien vrai que la constitution a toujours employé le mot projet de loi pour les dispositions votées par le Parlement, ce qui semblerait prouver que ces projets ne sont pas considérés d'après la constitution comme lois parfaites avant la sanction, et que le consentement royal est nécessaire, pour qu'un projet de loi devienne loi. D'un autre côté, la constitu-

tion considère le deuxième vote comme tenant lieu de sanction. Mais il est impossible d'assimiler ce second vote, acte de contrainte, à la sanction dont la nature est précisément de reposer sur le *consentement personnel* du Roi.

D'autre part, limiter ce droit de sanction par l'une des deux garanties soutenues par Mostafa Pacha, c'est lui enlever soit son caractère législatif absolument indépendant, soit son caractère même d'acte législatif.

En effet, invoquer d'une part le jeu de la responsabilité ministérielle comme une garantie, c'est prétendre que le monarque craignant un vote de défiance contre son ministère se laissera amener par une sorte de contrainte morale, à sanctionner.

D'autre part, dire qu'un second vote ne nécessite pas la sanction, c'est supprimer purement et simplement la prérogative royale.

Quelle est donc l'utilité de conserver au Roi un droit qui ne comporte plus son caractère essentiel ?

La réponse doit être choisie dans ce dilemme : ou bien le Comité des Trente a fait une erreur juridique, ou bien il a seulement attribué au Roi par pure déférence un droit purement nominal.

Il faut conclure que bien qu'inscrit en propres termes dans la constitution, le droit de sanction n'y est pas consacré. Le Parlement peut seul faire la loi, donc le Parlement est le seul corps législatif, puisque sa volonté est seule *nécessaire* pour légiférer. Nous ne pouvons donc pas approuver la doctrine qui soutient que le Roi est un organe législatif égal au Parlement. Autrement dit le pouvoir législatif n'est pas exercé par le Roi concurremment avec le Sénat et la Chambre des députés. Mais il y a plus.



Même réduite à un simple veto la prérogative royale ne saurait s'exercer. On sait que le veto est un moyen extérieur à la confection même de la loi qui permet au chef du pouvoir exécutif *de faire tomber une loi parfaite*.

En cela le veto est conforme au principe de la séparation des pouvoirs entendu comme un principe d'équilibre, de contre-poids. Ce n'est pas un acte de puissance législative : *le veto est un acte du pouvoir exécutif de nature à influencer sur le pouvoir législatif* (1). Poussé à l'extrême il tend à l'annulation de la loi; réduit au minimum, il oblige la puissance législative à un second examen (2). Dans l'un et l'autre cas, il ne constitue jamais un exercice de la puissance législative. Pour reprendre la distinction célèbre de Montesquieu, *il n'est pas la faculté de statuer*, mais une simple *faculté d'empêcher*; c'est une mesure de prudence, qui permet à l'exécutif de tempérer la puissance législative, d'en prévenir le despotisme possible, et de sauvegarder par là ses propres prérogatives. Aussi est-il admis dans les constitutions à base de séparation absolue des pouvoirs. Des trois constitutions types françaises (1791 an III; an VIII) fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs, deux reconnaissent au pouvoir exécutif un droit de veto sur les lois (2).

Mais s'il est unique par sa nature, le veto peut varier par son mécanisme. Différents systèmes de veto peuvent être enregistrés. En France, dans le délai fixé pour la Promulgation des lois, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée (3).

(1) Cette définition est la meilleure à laquelle nous soyons arrivés.

(2) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 74.

(3) Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, art. 7.

*C'est le mode d'exercice minimum du veto.* Dans la nouvelle délibération que le Président français peut réclamer, il suffit pour que la loi soit votée à nouveau de la majorité simple dans l'une ou l'autre Chambre, comme lors de la première délibération. La loi devient alors définitive et doit être nécessairement promulguée.

Le mécanisme du veto aux Etats-Unis est différent : le bill refusé par le Président est renvoyé devant le Parlement et si le projet réunit dans chacune des chambres les deux tiers des voix, le Président est obligé de le promulguer. Mais si la loi n'obtient pas la majorité nécessaire, le veto a plein effet et le projet est mort. C'est donc la Chambre qui décide, mais en général la majorité requise ne peut être réunie, de sorte que le veto a plus d'effet qu'on ne le croirait tout d'abord, et constitue souvent une arme utile entre les mains du Président qui peut s'en servir pour rectifier les abus et les erreurs des Assemblées représentatives. A l'opposé du système français, le système américain de veto offre l'exemple *d'un mode d'exercice maximum*.

Le système égyptien, est inspiré en principe du système américain : il le combine, à vrai dire, avec le système français. Aux termes de l'article 36 de la Constitution, le mécanisme du veto se développe en deux phases :

*1<sup>re</sup> phase.* — Le Roi renvoie, dans le délai d'un mois, le projet de loi devant le Parlement; les Chambres doivent voter de nouveau le dit projet, à la majorité des deux tiers pour qu'il ait force de loi et entraîne promulgation obligatoire (système américain).

*2<sup>e</sup> phase.* — Si la majorité des deux tiers dans chacune des deux chambres n'a pu être réunie, il faut attendre une session

nouvelle au cours de laquelle il suffira de la majorité simple pour donner force de loi au projet. (Système français, du moins en ce qui concerne l'absence de majorité spéciale.)

Mais en raison même de la complexité de ce mode d'exercice, le veto égyptien ne peut résister à l'analyse juridique. Il est inexistant. Le système de la constitution nous apparaît vicié par une erreur fondamentale qui constitue au moins de la part des rédacteurs de la constitution une « *inelegantia juris* ».

Réduit à son second aspect (2<sup>e</sup> phase), il aurait encore pu s'expliquer. Le système français du veto n'est pas, en effet, incompatible avec le régime parlementaire. Même les auteurs qui, comme M. Esmein, le condamnent, admettent qu'il peut, dans de rares cas fonctionner. « Que l'on adoptât, dit M. Esmein, le veto à l'américaine, ou l'espèce de veto mitigé que « contient l'art. 7, fatalement, le résultat devait être le même. « Cette prérogative, sous l'une ou l'autre forme était condamnée d'avance à rester lettre morte, en vertu des principes « du gouvernement parlementaire, comme est tombé en désuétude le veto absolu du Roi d'Angleterre. Une telle prérogative ne peut être utile qu'à un chef d'Etat qui agit indépendamment et par lui-même à l'exemple du Président des « Etats-Unis d'Amérique. Lorsqu'au contraire ce droit doit « être exercé avec l'assentiment des ministres qui dépendent « de la majorité du Parlement, il ne trouve *presque jamais* « l'occasion de s'employer.

« Si le Ministère a trouvé mauvaise et impraticable la loi « que les Chambres ont votée, il l'auront certainement énergiquement combattue devant elles, et, battu par le vote, il

« aura dû démissionner (1); ce n'est pas lui par conséquent  
« qui pourra demander au Président d'user de sa préroga-  
« tive. Les ministres qui l'auront remplacé, pris dans la ma-  
« jorité qui ont voté la loi ne pourraient s'associer à l'acte par  
« lequel le Président demande une nouvelle délibération. »

M. Duguit trouve de son côté que l'exercice de ce droit est  
vraiment difficile mais non pas impossible : « Je ne crois  
« pas, dit-il, que cette impossibilité d'exercer le veto suspensif  
« soit aussi radicale que le prétendent Esmein et Bom-  
« pard. Ils semblent dire qu'il y a en quelque sorte une im-  
« possibilité de droit. Je crois qu'il y a seulement une diffi-  
« culté de fait tenant uniquement au mode de nomination du  
« Président de la République et surtout à nos mœurs publi-  
« ques. L'exercice du droit de veto suspensif ne présente pas  
« en droit plus de difficultés que l'exercice du droit de disso-  
« lution, et en fait, c'est pour les mêmes causes qu'il n'est  
« jamais exercé. Il est bien certain que si les Chambres ont  
« voté tel quel un projet présenté, au nom du Président de la  
« République, il n'aura ni la pensée ni le pouvoir d'exercer  
« son veto. Si les Chambres ont adopté après modifications  
« un projet ministériel contre l'avis du ministre, celui-ci n'au-  
« ra point nécessairement donné sa démission. Le Président  
« de la République peut constitutionnellement lui demander  
« de rester aux affaires, et par là exercer son droit de veto.  
« Si les chambres persistent dans le veto, alors seulement le  
« ministère devra se retirer, à moins que le Président ne  
« veuille procéder à la dissolution, si au moins il obtient l'as-  
« sentiment du Sénat. Enfin, le ministère ayant accepté soit  
« une modification à un projet, soit une proposition, le Pré-

(1) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 76.

« sident peut certainement désavouer ses ministres, leur de-  
« mander leur démission, prendre soit un cabinet d'affaires,  
« soit un cabinet de minorité, demander par son intermédiaire  
« re une nouvelle délibération et ne promulguer la loi que  
« lorsque les chambres l'auront votée une seconde fois, sauf  
« encore à faire la dissolution s'il a le consentement du Sé-  
« nat. » (1).

D'après ce passage, M. Duguît nous montre que le veto peut fonctionner dans les deux cas suivants :

1<sup>er</sup> Cas. — Il s'agit d'une modification apportée par les Chambres à un projet de loi, modification que n'a pas accepté le ministère. Dans ce cas le ministère n'est pas tenu de démissionner, il conserve la confiance de la Chambre. Le Gouvernement n'est en désaccord avec elle que sur un point. On conçoit que le même ministère puisse demander une nouvelle délibération au nom du chef de l'Etat.

2<sup>e</sup> Cas. — Il s'agit d'une modification à un projet de loi, ou d'une proposition contraire acceptée par le ministère. Dans ce cas, le Président peut désavouer ses ministres, demander leur démission, prendre un cabinet d'affaires et demander une nouvelle délibération.

La constitution égyptienne en n'adoptant que le système français aurait pu, dans cette mesure limitée, accorder au Roi la prérogative du veto. En adoptant le système américain d'une majorité spéciale, elle a réduit à néant le système français. Bien plus, avec le jeu de la majorité simple suffisante pour désavouer le ministère, elle a adopté un veto purement nominal destiné à ne pouvoir jamais fonctionner. Approuver

(1) Duguît, *Traité*, t. IV, page 659.



le veto dans le mode de l'article 36 c'est affirmer une double inexistence, la première principale, la seconde logique.

En effet, dans la première phase *ce n'est jamais la majorité des deux tiers qui fera échec au veto royal, mais la majorité simple qui a voté la loi*. Le Roi ne peut exercer son veto que par l'intermédiaire de ses ministres. Le ministère responsable devant la Chambre doit démissionner, en présence de la majorité qui a voté la proposition ou le projet de loi modifié. La majorité des deux tiers est superflue.

Ainsi admettons que le Roi ait exercé son droit de veto par l'intermédiaire de son ministère : la Chambre, par la majorité qui a voté la loi peut toujours désavouer le ministère qui a exercé et qui exercera le veto.

Dès lors la situation est sans issue puisque le cabinet remplaçant pris dans la majorité ne peut soutenir le Roi contre la Chambre.

Le Chef du pouvoir exécutif qui se trouve dans l'impossibilité de pouvoir gouverner sera obligé de céder ou de dissoudre la Chambre; la dissolution apparaît comme le seul expédient possible pour tenir libre le veto.

Mais si à la suite de la dissolution, la nouvelle<sup>e</sup> Chambre et le Sénat votent la loi une seconde fois, le pouvoir exécutif cédera définitivement sans que la loi soit votée par la majorité des deux tiers, car le pouvoir exécutif ne peut dissoudre la Chambre de nouveau pour la même raison (art. 88).

Ainsi le veto égyptien se trouvait par avance condamné à rester lettre morte.

Ce résultat négatif avait été exactement prévu par Prévost Paradol dans la *France Nouvelle* : « Serait-il utile de réserver, disait Prévost Paradol, au souverain constitutionnel ou au Président de la République non pas le droit de veto absolu qui ne

saurait se soutenir (car ce serait le droit de suspendre ou d'arrêter la vie nationale), mais le droit de réclamer une nouvelle délibération avec la nécessité pour la loi d'obtenir cette fois la majorité des deux tiers avant d'être opposée à la sanction royale ou présidentielle? De deux choses l'une : ou ce droit pourrait être exercé directement par le Chef nominal de l'Etat en dehors de la volonté de ses ministres et alors ce ne peut être qu'une cause de troubles puisqu'on verra une volonté unique entraver l'action unique de la majorité et qu'il suffirait au chef d'Etat d'être appuyé par le tiers plus un des législateurs pour l'emporter définitivement dans la résistance; ou bien ce droit du chef d'Etat ne pourrait être exercé que par l'intermédiaire des ministres eux-mêmes, mais alors *on n'en comprendrait pas l'usage, ni l'existence même* puisque dans le Gouvernement parlementaire tout désaccord sérieux entre les ministres et la majorité doit entraîner la chute immédiate des ministres et le remplacement immédiat des chefs de la majorité » (1).

A supposer que le système put fonctionner, il aurait conduit à un but directement opposé. Alors qu'en fait le veto ne fonctionne jamais, il aurait trop bien fonctionné : en effet les deux cinquièmes des membres du Sénat sont nommés par le pouvoir exécutif (le Roi), le suffrage universel élit le reste. Exerçant son influence sur les membres nommés, le Gouvernement aurait pu sans difficulté (au moins théoriquement) arriver à faire tomber un projet de loi renvoyé pour une seconde délibération, car le total des membres élus, c'est-à-dire les trois cinquièmes, est inférieur aux deux tiers nécessaires pour que la

(1) Prévost-Paradol, *La France Nouvelle*, tome II, page 98.

loi soit définitive. Il aurait ainsi paralysé l'existence de la puissance législative.

Comment justifie-t-on alors le système des Etats-Unis? La constitution américaine organise un système de séparation tranchée des pouvoirs, dans lequel le pouvoir exécutif est indépendant, et où par conséquent la responsabilité ministérielle n'existe plus. D'autre part, le pouvoir législatif est aussi indépendant et le Président de la République n'a aucun moyen de se défendre contre l'envahissement de ce pouvoir. Il n'a ni droit d'ajournement, ni droit de prorogation, ni droit de dissolution. Il a donc fallu le protéger par une garantie particulière. Mais dans un pays comme l'Egypte, où le pouvoir exécutif est fortement armé, ce serait aller trop loin que de lui accorder une prérogative qui lui permettrait d'exercer une action prépondérante et contraire au principe que la simple majorité fait la loi. Pour ces raisons, en France, l'Assemblée Nationale de 1875 refusa d'adopter le système américain en ce qui concerne le point de la majorité spéciale (1):

En examinant les nouvelles constitutions, nous n'en avons pas trouvé une seule qui adoptât notre système des deux tiers avec un gouvernement parlementaire.

La constitution tchéco-slovaque de 1920 adopte le système français en accordant la prééminence à la Chambre populaire.

*Art. 47.* — « Le Président de la République a le droit de renvoyer avec des remarques une loi votée par l'Assemblée Nationale et ce dans le mois qui suit, compté à partir du jour où la résolution de l'Assemblée a été transmise au Gouvernement. »

(1) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 75.

*Art. 48.* — « Si les deux Chambres à la *majorité absolue*  
« des voix, maintiennent leur résolution à l'égard de la loi  
« renvoyée, celle-ci est promulguée. Au cas où la majorité  
« conforme n'a pas été obtenue dans les deux Chambres, la  
« loi doit être promulguée si la Chambre des Députés, par un  
« nouveau vote au scrutin nominal l'a adoptée à la majorité  
« des trois cinquièmes de ses membres. » (1).

La constitution de Lettonie de 1922 a également adopté le système français.

*Art. 7.* — « Dans les sept jours du vote des lois par la Diète,  
« le Président de la République a le droit de demander par  
« voie d'un message motivé, adressé au Président de la Diète,  
« une seconde délibération. Si la Diète ne modifie pas la loi  
« le Président de la République ne peut faire une seconde fois  
« opposition. » (2).

La même solution a été adoptée par la constitution hongroise (3).

De plus, un nouveau mode de droit d'exercice du veto a pris naissance dans les constitutions nouvelles des pays fédérés.

Ce n'est pas le pouvoir exécutif qui l'exerce mais un corps législatif. Dans la constitution allemande de 1919 le droit de veto contre les lois votées par le Reichstag, est exercé, non par le Président de l'Empire, mais par le Conseil d'Empire, c'est-à-dire les délégués des gouvernements des pays fédérés. Dans ce cas, le Président peut soumettre la loi au referendum des pays fédérés.

*Art. 74.* — « Si le Reichstag maintient son vote à la majo-

(1) Guetzevitch, *op. cit.*, page 334.

(2) Guetzevitch, *op. cit.*, page 24.

(3) Guetzevitch, *op. cit.*, page 220.

rité des deux tiers, le Président doit publier la loi dans les trois mois. » (1).

Ici les deux tiers nécessaires pour la deuxième délibération ne se heurtent pas comme chez nous à la responsabilité ministérielle, car le droit de veto est exercé par un corps législatif.

De même la Constitution autrichienne a attribué le droit de veto contre les lois votées par le Conseil National au Conseil Fédéral, c'est-à-dire aux délégués des Gouvernements du Pays. Seulement la Constitution n'a exigé que la majorité absolue pour la deuxième délibération. De plus, elle est allée plus loin en énumérant les lois contre lesquelles le Conseil Fédéral ne peut exercer de veto : lois sur le règlement du Conseil National et pour sa dissolution, lois portant approbation du budget, etc. (2).

Cette Constitution a encore donné au Conseil National le droit de soumettre au referendum la loi contre laquelle le veto est exercé.

Même dans la monarchie de Norvège on n'a pas exigé une majorité spéciale pour les trois votes nécessaires à la loi.

En dernier lieu, il faut remarquer que le système de veto adopté par le Comité est défectueux et que de plus il ne répond pas au but qu'on se proposait lorsque le Comité le présentait comme un moyen d'éviter la dissolution.

Le droit de dissolution est accordé sans restriction au Roi par l'article 38 « Le Roi a le droit de dissoudre la Chambre des Députés, de sorte que même au cas où la loi est renvoyée et votée une deuxième fois par les deux tiers, le Roi peut toujours comme nous allons le voir, dissoudre la Chambre pour consulter le peuple.

(1) Guetzvitch, op. cité, page 69.

(2) Guetzvitch, op. cité, page 139 (art. 42).



D'ailleurs la dissolution, comme l'a montré M. Redslob, est la seule issue possible pour l'exercice de la prérogative royale (1).

La conclusion de cette double analyse — sanction et veto — est particulièrement significative. Le Roi, malgré les apparences du texte constitutionnel, n'exerce au fond aucun pouvoir de commandement législatif. La sanction royale est réduite à un simple veto, et le veto par un mécanisme incohérent est réduit à néant.

Nous pouvons, dès maintenant, affirmer que le Roi n'est en aucune sorte un organe législatif égal au Parlement. Fausse est l'affirmation constitutionnelle que « le Pouvoir législatif est exercé par le Roi concurremment avec le Sénat et la Chambre des Députés. »

Il importe toutefois, pour parfaire notre démonstration, d'analyser du point de vue de la compétence de légiférer, l'acte de promulgation et de nous demander si, à défaut du droit de sanction, dont nous avons démontré l'inexistence, l'acte de promulgation suffit pour donner au Roi le caractère d'organe législatif.

### § 3. --- La Promulgation

Le Roi en promulgant, fait-il acte de législateur?

Il nous suffira d'entreprendre, pour répondre à cette question, la revue des doctrines émises sur la nature et la portée de l'acte de promulgation, et d'interpréter conformément à l'opinion maîtresse qui s'en dégage les articles de notre Constitution. Inspiré directement des principes et des définitions constitutionnelles modernes, le texte constitutionnel égyptien ne saurait donner à un acte généralement inscrit dans les

(1) Guetzvitch, op. cité, page 139.

constitutions modernes, une signification et une portée exceptionnelles.

Or, tous les auteurs qui ont écrit sur la promulgation sont d'accord pour reconnaître que c'est un acte distinct de la loi proprement dite.

Pour Laband, la promulgation est la manifestation extérieure de la loi, le signe palpable de son existence (1). Pour le doyen Duguit, c'est un acte condition, acte de perfection complémentaire de la loi (2). Pour le doyen Hauriou c'est le premier acte du pouvoir exécutif, dans son rôle d'exécution des lois (3). Pour le Professeur Jèze, c'est un acte de constatation de l'existence de la loi (4).

Mais, si tous les auteurs sont d'accord pour considérer la promulgation comme un acte extérieur, ils sont divisés sur la question de savoir quelle est, d'une part, la nature juridique de l'acte de promulgation, et d'autre part sa portée.

Pour les uns, la promulgation est un acte *législatif*. Laband est le premier à avoir soutenu cette thèse.

« Il semble, écrit Laband (5) que dans les régimes parlementaires, la promulgation soit davantage qu'un acte établissant l'authenticité de la loi. En effet, dans ces régimes, la loi est soumise à diverses conditions indépendantes de la volonté du souverain. Ce dernier en promulguant consacre la loi et reconnaît donc formellement qu'elle a été édictée conformément aux principes constitutionnels.

La promulgation est alors un *facteur législatif* indispensable de la confection des lois, différent de la *sanction*. »

(1) Laband, op. cité, tome II, pages 277-278.

(2) Duguit, op. cité, tome IV, page 629.

(3) Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, page 429.

(4) *Revue de droit public*, 1918, page 379.

(5) Laband, op. cité, tome II, page 278.

La doctrine de Laband est reproduite par le doyen Duguit qui écrit : « Le Président de la République est directement et vraiment associé à la confection de la loi. » (1). On a prétendu, au contraire, que dans le système constitutionnel français la loi était parfaite après le vote des Chambres, puisqu'aux termes de l'art 1<sup>er</sup> de la loi organique de 1875 le pouvoir législatif est exercé par les *deux assemblées*, sans mention du rôle de l'exécutif de la promulgation. Mais M. Duguit réfute cette idée en disant que la loi semble ne pas exister tant qu'il n'y a pas eu promulgation : « les citoyens ne sont pas obligés de se conformer aux dispositions votées, les tribunaux ne doivent pas les appliquer (3). Par conséquent, la promulgation crée une situation de droit nouvelle ».

Pour d'autres auteurs, la promulgation est un acte de puissance *exécutive*.

Tel est l'avis de M. Esmein, lorsqu'il écrit : « La loi est bien parfaite et définitive lorsqu'elle a été votée par le pouvoir législatif. » La promulgation est un ordre donné par le Président de la République aux agents de l'autorité publique de veiller à l'exécution de la loi. Cette nécessité est une conséquence logique de la séparation des pouvoirs. » (3).

Pour le doyen Hauriou l'œuvre du pouvoir exécutif qui consiste à assurer l'exécution des lois, commence à la promulgation. Et de cette participation intime de l'exécutif à la fonction législative, il résulte que toute loi exécutoire se compose en réalité de deux éléments : le texte de la loi, acte législatif

(1) Duguit, op. cité, tome IV, page 624.

(2) Duguit, op. cité, tome IV, page 625.

(3) Esmein, op cité, tome II, page 67.

et la *formule exécutoire du décret de promulgation, acte exécutif et administratif* (1).

D'autres auteurs enfin, se contentent de définir la promulgation d'une manière négative. Pour M. Jèze, c'est un acte juridique d'un type spécial, par lequel le Président de la République ne participe nullement à la confection de la loi (2).

Pour M. Carré de Malberg, la promulgation par l'exécutif suppose l'œuvre législative épuisée, la loi parfaite, et son seul objet est d'en assurer l'exécution. Ainsi qu'on l'a dit, la promulgation est le *premier acte de mise à exécution de la loi* (3).

Une nouvelle divergence apparaît entre les auteurs concernant la portée, les effets de l'acte de promulgation.

Pour Laband, Hauriou, Esmein, la promulgation a pour effet de donner force exécutoire à la loi.

Laband rappelle que dans la formule de promulgation des lois d'Empire, l'Empereur donne *l'ordre* d'obéir à la loi (4). Hauriou écrit : « La promulgation de la loi a pour effet de rendre celle-ci exécutoire (5). Esmein fonde son opinion sur le principe de la séparation des pouvoirs, et l'interprète de la manière suivante : « Le droit et le devoir de veiller à l'exécution de la loi appartiennent au pouvoir exécutif, tant que celui-ci n'a pas donné l'ordre d'y procéder, aucune des autorités publiques ne saurait en tenir compte (6).

En résumé, dans cette doctrine, c'est *par la promulgation* que la loi acquiert force exécutoire.

(1) Hauriou, *op. cit.*, page 439.

(2) *Revue de droit public*, 1918, page 385.

(3) Carré de Malberg, *op. cit.*, tome I, page 423.

(4) Laband, *op. cit.*, tome II, pages 309 et 319.

(5) Hauriou, *op. cit.*, page 437.

(6) Esmein, *op. cit.*, tome II, page 68.

Au contraire, pour le doyen Duguit, MM. Jèze et Carré de Malberg, la promulgation ne donne nullement force exécutoire à la loi.

Le doyen Duguit (1) invoque deux arguments à l'appui de sa thèse.

1° Le Président n'a pas le droit de sanctionner les lois, c'est-à-dire de leur donner *force impérative* et la loi émane des Chambres sans son intervention, alors qu'il est cependant obligé de la promulguer.

2° La loi émane d'une autorité supérieure à la volonté humaine. « Le caractère impératif de la loi résulte uniquement de ce qu'elle est une loi normative ou de ce qu'elle se rattache à une forme juridique, qu'elle met en œuvre si elle est une loi constructive. »

Pour M. Jèze, la promulgation n'est à aucun titre une sanction, ou un dérivé de la sanction. La promulgation ne confère par force exécutoire à la loi. Cette force elle la tient exclusivement de la volonté exprimée par les Chambres dans les formes constitutionnelles. Le Président de la République *n'y ajoute rien*. Il peut théoriquement empêcher provisoirement cet effet par son veto ; mais quelle que soit son attitude, la loi ne tire aucun élément juridique de force de la volonté du Président de la République, et en particulier de la promulgation (2).

Si la constitution fait intervenir le Président de la République, *avant que la loi soit appliquée*, c'est surtout afin qu'il soit procédé à la vérification de l'*existence constitutionnelle de la loi*. Etant donné que la loi doit émaner des deux assem-

(1) Duguit, tome IV, pages 627-628.

(2) *Revue de droit public*, 1918, page 386 et suivantes.



blées, il est bon qu'une autorité publique distincte soit chargée de vérifier au préalable l'accord parfait entre les deux Chambres sur tous les termes de la loi. Il pourrait ne pas être sans inconvénient, dans un régime à deux Chambres, de confier la promulgation au Président de l'une ou l'autre assemblée.

On le voit, le Président de la République possède en ce qui concerne la promulgation, un rôle modeste; mais il accomplit une formalité essentielle nécessaire; les tribunaux doivent s'abstenir d'appliquer une loi, tant qu'elle n'a pas été promulguée (1).

Pour M. Carré de Malberg, également, la promulgation n'est qu'un procédé de certification. Le Président de la République joue à certains égards un rôle comparable à celui d'un officier public recevant un acte en vue de lui imprimer le caractère d'authenticité (2).

En résumé, dans cette interprétation, c'est seulement *depuis* et non plus *par* la promulgation que la loi devient exécutoire.

Entre cette quadruple thèse, il importe de faire un choix. Pour notre part, sur la question de la nature juridique de la promulgation, nous répondons : Ce n'est *du* point de vue matériel, ni un acte de puissance législative, ni un acte de puissance exécutive.

*Ce n'est pas un acte de puissance législative.* Exercer une compétence législative c'est pouvoir exprimer librement sa volonté de légiférer.

Or, la promulgation n'est jamais un acte libre. Le Chef du

(1) *Revue de droit public*, 1918, page 386.

(2) Carré de Malberg, *op. cit.*, tome I, page 431.

pouvoir exécutif, compétent pour promulguer, est tenu de promulguer.

La promulgation s'ajoute rien d'autre part à la loi, lorsque son texte est *définitivement* arrêté. Elle n'est pas plus l'exercice d'une compétence législative que la formule exécutoire, ajoutée à une décision de justice, ne constitue un exercice de la compétence judiciaire (1).

*Ce n'est pas d'autre part un acte de puissance exécutive.*

La promulgation est sans doute un acte exécutif formel du pouvoir exécutif, mais c'est un acte préalable à l'exécution proprement dite de la loi. Il ne s'agit pas d'appliquer la loi, mais de la rendre applicable.

C'est en conclusion, un acte *sui generis*, prévu par la constitution, une simple déclaration d'authenticité, de régularité de la procédure suivie dans la confection de la loi.

Sur la seconde question nous répondrons :

La promulgation ne donne pas force exécutoire à la loi. En effet la force exécutoire, c'est-à-dire le pouvoir de contraindre à l'obéissance est lié à la force obligatoire, c'est-à-dire à l'ordre d'obéissance, au commandement même. En effet la contrainte doit reposer sur un commandement et doit trouver son fondement dans la même compétence que le commandement lui-même. Celui qui ordonne a seul logiquement la compétence pour exiger l'exécution de son ordre.

Or, le pouvoir de donner force obligatoire à une loi ne peut émaner que du Parlement, c'est-à-dire, d'une part, du pou-

(1) C'est à ce seul point de vue de leur caractère que peut être soutenue la comparaison de la promulgation et de la formule exécutoire des décisions de justice. Aller plus loin ce serait confondre, comme l'a fait Esmein, la force exécutoire et les moyens d'exécution.

voir libre de légiférer, et d'autre part, de l'autorité suprême dans le mécanisme du régime parlementaire.

Les lois d'ailleurs proviennent d'une autorité élevée, qui parfois même est supérieure aussi bien au législateur qu'à l'exécutif comme pour les lois constitutionnelles. Comment alors penser qu'elles puissent être l'œuvre, et principalement dans un régime démocratique du seul organe exécutif, pouvoir subalterne et restreint? (1).

*La promulgation, acte du pouvoir exécutif, est la condition mise dans la constitution pour que la force exécutoire intrinsèque, nécessaire, de la loi votée, apparaisse officiellement.*

Sans doute aurait-on pu confier le soin de procéder à cette simple opération de constatation au Président de l'une des Chambres. Mais il importe dans un système parlementaire, système d'égalité des Chambres, que ce soin soit remis à une autorité publique distincte. Le Chef du pouvoir, en raison même de sa fonction propre d'exécution est tout désigné pour remplir cette mission, bien qu'elle ne rentre à aucun titre dans le domaine de l'exécution des lois proprement dit.

Remarquons d'autre part que l'article 36 de la Constitution égyptienne, relatif au veto royal, sépare nettement à deux reprises, la force exécutoire et la promulgation en déclarant que le projet voté à nouveau par le Parlement « *aura force de loi et sera promulgué* ».

La nature de la promulgation étant ainsi déterminée, définie, il importe d'en préciser le mécanisme.

Quels sont les délais dans lesquels le Roi doit promulguer?

La constitution égyptienne ne le dit pas. Nous avons montré plus haut que le Roi, après le vote des lois, est obligé de les

(1) Carré de Malberg, *op. cit.*, t. I, page 420.

promulguer. Mais cette obligation manque de précision. D'abord, il fallait que la constitution fixe un délai pour la promulgation, autrement devant cette imprécision, le pouvoir exécutif peut toujours reculer la promulgation d'une loi votée par les Chambres et spécialement au cas où le Roi ne pourrait pas exercer son veto contre cette loi, étant donné l'impraticabilité du veto tel que nous l'avons vu. En effet, du point de vue pratique la promulgation d'une loi, dans une monarchie accompagnée toujours la sanction.

Donc, il n'est pas nécessaire d'exiger un délai pour la promulgation. Mais nous avons montré plus haut que la sanction n'existe pas dans notre système, puisque le Roi est finalement obligé de promulguer les lois votées par la Chambre; il fallait donc limiter le délai de promulgation et en garantir l'exécution par l'établissement d'une sanction.

En France, en principe, le Président de la République doit promulguer une loi dans le mois qui suit la transmission du texte au gouvernement par le Président de la Chambre qui l'a voté en dernier lieu. Mais il n'y a pas non plus de sanction. On peut donc toujours se demander ce qu'il adviendra si le Président de la République ne promulgue pas les lois dans ce délai? La seule sanction serait alors la mise en jeu de la responsabilité ministérielle. Les ministres étant responsables de l'attitude prise par le Président de la République. Au cas où le Président maintiendrait sa décision en dépit du changement de ministres, il n'y aurait pas évidemment de moyen direct pour le contraindre à le donner. Nous sommes alors en face de la question de la sanction des obligations constitutionnelles et il arrive toujours un moment où la loi constitutionnelle

peut avoir d'autre sanction que la bonne foi et la loyauté des hommes qui l'appliquent (1).

Cependant la constitution française de 1848 avait prévu cette hypothèse et avait établi une sanction « A défaut de la promulgation dans les délais déterminés par les articles précédents, il y sera pourvu par le Président de l'Assemblée » (art. 59).

Nous aurions préféré que la constitution égyptienne contienne une précision semblable puisqu'elle a déjà adopté l'obligation pour le Chef d'Etat de promulguer les lois. Nous critiquons alors cette imprécision dans l'acte et dans la sanction. Cependant, nous invoquons contre le refus de la promulgation la seule garantie sérieuse : la responsabilité ministérielle.

La compétence du Roi en fait de promulgation est encore liée en ce sens qu'il ne peut promulguer comme loi, que le texte voté par les deux Chambres.

Supposons que par erreur, le Roi ait promulgué en tant que comme loi un texte qui n'ait été voté que par une seule Chambre. Il n'y a pas de loi, cela va de soi, mais la question est de savoir si les tribunaux peuvent refuser d'appliquer un texte ainsi promulgué. Incontestablement, ils en ont le droit. Cette solution doit toujours être donnée, même si l'on soutient que les tribunaux égyptiens n'ont pas le droit d'apprécier la constitutionnalité des lois. En effet, il ne s'agit pas ici d'apprécier la constitutionnalité d'une loi, mais bien de savoir s'il y a en réalité une loi. Or, il est évident qu'il n'y a pas de loi, puisque ce projet n'émane que d'une seule Chambre, alors que la constitution exige le vote des deux assemblées.

Donc les Tribunaux n'ont pas à appliquer un texte qui n'a pas de valeur *légale* (2).

(1) Duguit, *op. cit.*, t. IV, page 632.

(2) Duguit, *op. cit.*, t. IV, pages 633-634.



Une autre question se pose. Si le texte promulgué a été voté par les deux Chambres, mais sur un point particulier n'est pas conforme au texte original adopté par le Parlement, les tribunaux pourront-ils encore refuser l'application de ce texte?

Pour M. Duguit il faut distinguer entre deux hypothèses : ou le texte promulgué contient un passage qui n'a pas été voté par les deux Chambres ou bien n'a été voté que par une seule, dans ce cas le Tribunal doit appliquer la loi comme si ce passage ne s'y trouvait pas. En effet ce passage bien qu'il soit un texte promulgué n'existe pas en tant que texte législatif puisqu'il lui manque la condition indispensable pour être une loi c'est-à-dire avoir été voté par les deux Chambres (1).

Ou bien dans le texte promulgué on a omis un passage qui a été voté par les deux Chambres. Dans ce cas M. Duguit trouve que les Tribunaux ne pourraient pas appliquer un passage qui n'aurait pas été promulgué, alors même qu'il a été voté par les deux Chambres (2).

### Conclusion

Contrairement à l'affirmation du texte de la constitution, seul le Parlement est détenteur du pouvoir de légiférer. Des trois actes royaux, qui interviennent dans la procédure de confection de la loi, l'initiative, la sanction, la promulgation, le plus important, le seul sur lequel puisse être fondée la compétence législative du gouvernement, la sanction, se réduit à un veto simple, dont le fonctionnement, nous l'avons vu, est impossible. Les deux autres actes, initiative et promulgation, ne sont pas des actes de participation à la compétence législative, mais de simples actes de collaboration par lesquels le pouvoir exécutif est associé à l'œuvre législative.

(1) Duguit, *op. cit.*, t. IV, pages 634 et 635.

(2) Duguit, *op. cit.*, t. IV, pages 536-537.

## CHAPITRE II

### LE PARLEMENT

---

Le Parlement demeure, à la suite de nos observations précédentes, l'organe législatif par excellence dont la compétence, malgré les termes de la constitution, n'est à aucun moment entamée par le pouvoir exécutif.

Nous nous demanderons dans ce chapitre si les textes qui lui sont consacrés, et qui touchent son organisation générale, son recrutement, sa manière et sa méthode de travail, répondent à l'idéal constitutionnel indiqué dans le préambule, celui d'un régime moderne et perfectionné, dans lequel une participation effective aux affaires publiques se trouve assurée au peuple.

#### § 1. Le principe du Bicamérisme

Le principe de la dualité des Chambres est adopté par l'article 73 de la Constitution.

Le Parlement se compose de deux Chambres : le Sénat et la Chambre des Députés.

Le système de la Chambre unique fut proposé au cours des travaux préparatoires pour simplifier l'œuvre législative, mais il fut rejeté à l'unanimité (1).

Les membres du Comité suivirent l'exemple de la grande

(1) Procès-verbaux du Comité des Trente, page 15.

majorité des constitutions modernes qui, sauf quelques exceptions parmi les petites puissances (Turquie, Serbie et autres) ont adopté le système des deux Chambres. La comparaison des mérites des deux systèmes menait nécessairement à cette conclusion. Sans doute, pour les défenseurs de la Chambre unique, il semble logique que dans un Etat démocratique, où tous les citoyens sont censés avoir des droits égaux, il n'y ait qu'une seule représentation pour tous, celle de la souveraineté nationale sans distinction de classes en principe inexistantes (1). Et d'autre part, il semble qu'au point de vue pratique le système des deux Chambres ralentisse l'œuvre législative, conséquence regrettable quant il s'agit de réformes urgentes à adopter.

Cependant, les Chambres uniques ne sont jamais demeurées (2) et la pratique parlementaire nous montre que le système des deux chambres a toujours été plus efficace et plus durable.

Le raisonnement justifie cette constatation. Tout d'abord la division en deux chambres est un tempérament du pouvoir législatif. Il ne faut pas oublier que la puissance effective du corps législatif est très étendue dans un gouvernement représentatif (3). Il peut englober tous les pouvoirs dans son activité. Il tend par là à prendre une prépondérance néfaste, car le despotisme d'une Assemblée est aussi regrettable que celui d'un monarque (4). Mais si le corps législatif est divisé en deux chambres, sa puissance est heureusement tempérée.

(1) Barthélemy, *op. cit.*, pages 394-395, et Esmein, *op. cit.*, tome I, page 148.

(2) Ass. législative de la constitution de 1791, tome II, moins d'un an, sept. 91 août 92.

(3) Esmein, *op. cit.*, t. I, page 141.

(4) Esmein, *op. cit.*, t. I, page 142.

Cet effet modérateur s'exerce aussi s'il éclate un conflit entre l'exécutif et l'une des chambres.

Dans ce cas, en effet, la deuxième assemblée peut servir d'arbitre et empêcher les résultats néfastes d'une lutte qui pourrait sans elle devenir par trop violente.

Par ailleurs, on sait par expérience qu'une assemblée délibérante est sujette aux entraînements et aux erreurs. Lorsqu'il existe deux chambres, les chances de danger sont diminuées, car il y a peu de probabilités pour que l'entraînement de l'une gagne l'autre.

Enfin, d'une manière générale, le système des deux chambres présente l'avantage de modérer, de régulariser, de perfectionner l'œuvre législative en la soumettant à des compétences plus nombreuses et plus variées.

Nous ne pouvons donc qu'approuver en ce sens là la décision du comité des Trente, d'autant plus que le principe de la dualité se trouve complété par celui de la simultanéité des sessions, garantie de l'unité du Parlement à travers le Bica-mérisme.

Le principe de la simultanéité est affirmé en termes particulièrement forts dans l'article 97, manifestement inspiré de l'article 4 de la loi française du 16 juillet 1875 : « Les sessions sont communes aux deux chambres. Toute réunion des deux chambres ou de l'une d'elle, en dehors du temps légal de session est illicite et les délibérations prises sont nulles de plein droit ».

Cette clause est nécessaire en ce sens que de cette manière l'exécutif ne pourra profiter des dispositions favorables que l'une des deux chambres pourraient lui témoigner malgré

l'autre. Il est obligé de compter avec la volonté des deux chambres, puisque les sessions sont absolument simultanées.

## § 2. Le Recrutement du Parlement

Nous ne saurions, sans sortir du cadre forcément limité de ce travail, examiner en détail le système électoral. Nous nous contenterons seulement de noter les points importants pour la suite de notre étude, touchant d'une part au droit de suffrage en général, et d'autre part, aux modes d'élection respectifs du Sénat et de la Chambre.

### A. — *Le suffrage*

Les membres des deux chambres sont élus au suffrage universel et direct. Seul, le principe du suffrage universel est inscrit dans la constitution. Le mode d'exercice du suffrage est prévu dans la loi électorale révisée par le Parlement (1). Le Comité des Trente avait adopté au contraire le suffrage universel *indirect*. Les membres de la Chambre des députés devaient être élus à deux degrés et les sénateurs à trois degrés. Ali Maher Pacha voulait que le Comité adoptât le système du suffrage direct qu'il défendait avec ardeur, mais tous les autres membres étaient partisans du suffrage universel indirect. Ils invoquaient pour cela des raisons différentes. D'abord l'élection à deux degrés avait été adoptée par le Conseil législatif de l'ancien régime. Le peuple n'était pas capable d'élire directement à cause du niveau intellectuel peu élevé de la basse classe. Le suffrage indirect opère une sélection d'électeurs mieux qualifiés pour estimer la valeur des candidats.

(1) Loi n° 4, 1924.



Ces raisons données, le comité adopta un système de suffrage à deux et trois degrés (1).

Pour nous, nous ne pouvons approuver le Comité des Trente et nous n'admettons pas comme valables les raisons qu'il invoqua. En effet, s'il était normal que le suffrage indirect fut adopté dans l'ancien régime, nous sommes actuellement sous un régime parlementaire tout différent dans lequel les chambres n'ont plus seulement un rôle facultatif où la politique d'occupation cherche toujours à affaiblir l'esprit nationaliste.

Quant au peuple, il est bien évident qu'il est peu instruit, mais y a-t-il une différence appréciable du niveau intellectuel entre les électeurs élus et ceux du dernier degré ? Non, sans doute, puisque d'après le système du Comité, aucune condition de capacité n'est exigée chez le candidat délégué, de sorte que l'élu ne diffère pas de ses électeurs et qu'il peut même arriver qu'il leur soit inférieur.

Nous ne trouvons aucun avantage dans l'élection à plusieurs degrés, bien plus, nous y constatons des inconvénients.

Tout d'abord, le gouvernement peut d'autant plus facilement exercer une pression sur les électeurs que leur nombre est plus restreint.

Or, le suffrage direct comprend environ 18.000 électeurs ; avec le suffrage à deux degrés, un électeur délégué pour trente électeurs du premier degré, leur nombre se trouve ramené à 600 délégués élus.

Pour le Sénat, cet inconvénient est encore aggravé, puisque l'élection est à trois degrés. Les 600 délégués sont partagés en groupe de cinq, et chacun de ces groupes élit un de ses mem-

(1) Procès-verbaux du Comité des Trente, pages 16 et 17.

bres qui enfin élit le Sénateur. Or, le Gouvernement a toute facilité pour influencer ce petit nombre d'électeurs. C'est bien ce qui se passe dans la pratique, où le gouvernement intervient dans les affaires privées des citoyens électeurs et leur enlève ainsi toute liberté de choix.

Enfin, le suffrage à deux et trois degrés fait échec à la souveraineté nationale, car tous les électeurs ne peuvent arriver à exprimer directement leur opinion et ce fait est de première importance, car il se peut en outre que l'électeur délégué représente mal ses trente électeurs ou pour raison de corruption parlementaire, ou simplement parce qu'il est dans l'impossibilité de s'accommoder aux opinions variées de ceux qu'ils représentent.

Or, on ne saurait trop déplorer cette violation du principe de la souveraineté nationale.

*Le vote des femmes.* — Il est intéressant de rappeler à ce propos les prétentions électorales émises par un groupe de femmes égyptiennes au cours des travaux du Comité de Trente. Etant partisans du suffrage universel, ne le serons nous pas aussi du vote des femmes ?

Nous y voyons des objections, non pas de principe, mais tenant aux conditions de vie de nos femmes. Chez nous, on constate que la femme ne s'occupe pas des questions politiques. Il existe bien dans les grandes villes quelques comités de femmes éclairées, instruites des problèmes sociaux, mais elles sont auprès de l'immense population féminine ignorant des campagnes, une infime minorité.

Enfin, si l'on donne à la femme le droit de vote, on peut être assuré qu'elle votera selon les opinions de son mari ou de son père. On aboutira alors à un simple double vote masculin.

Mais lorsque la femme dans peu d'années, nous l'espérons, aura acquis une expérience et une éducation politique suffisante, nous estimons qu'il sera normal et juste de lui attribuer les mêmes droits qu'à l'homme.

#### B. — *Le recrutement du Sénat*

Le Sénat est composé de membres nommés et de membres élus.

Les deux cinquièmes de ses membres sont nommés par la loi et les autres trois cinquièmes élus sur la base du suffrage universel, conformément aux dispositions de la loi électorale (art. 74).

L'élection des Sénateurs est réglée de la manière suivante :

En principe, chaque moudiriah élit un sénateur par 180.000 habitants ou fraction de 180.000 non inférieur à 90.000 (art. 75).

Pour être sénateur, il faut être âgé de 40 ans accomplis (art. 77) et appartenir à l'une des catégories suivantes :

1° Ministres, représentants diplomatiques, président de la Chambre des Députés, sous-secrétaire d'Etat, président ou conseiller de la Cour d'Appel ou d'une juridiction de même rang ou d'un rang supérieur, procureurs généraux, bâtonniers de l'ordre des Avocats, fonctionnaire de l'Etat du rang de directeur général ou au-dessus.

2° Hauts représentants du corps des Ulémas ou du clergé, officiers généraux retraités du grade de Lewa et d'un grade plus élevé; députés ayant fait partie de la Chambre pendant deux législatures; propriétaires payant des impôts annuels de L. E. 150 au moins. Personnes ayant un revenu annuel de L. E. 1.500 au moins et faisant partie d'entreprises financières, commerciales ou industrielles, ou appartenant à une car-

rière libérale. Le tout sous réserve des incompatibilités fonctions prévues par la constitution ou par la loi électorale (art. 78).

La durée du mandat est fixé à 10 ans par l'article 79.

Le Sénat est renouvelable par moitié tous les cinq ans, sans distinction des membres élus ou nommés à nouveau (art. 79).

Le Président est nommé par le Roi (art. 80).

Le Sénat élit parmi ses membres deux vice-présidents.

Les présidents et vice-présidents du Sénat sont élus pour deux ans, et ils sont rééligibles (art. 80).

En cas de dissolution de la Chambre des Députés, la session du Sénat sera suspendue.

Tel est en résumé le recrutement des membres du Sénat. Le point essentiel, nous en verrons les conséquences par la suite, est la nomination des sénateurs; on l'a vivement critiqué, mais nous essaierons de le défendre. Sans doute, ce système enlève au Sénat une partie de son caractère représentatif, mais il est adapté aux conditions du pays, car la classe éclairée est concentrée dans les grandes villes, et si ces membres n'arrivaient pas au Sénat par la nomination, ils ne pourraient jamais y arriver par l'élection, puisqu'ils n'ont aucune influence sur la population rurale. De plus, cette classe générale n'est pas fortunée et ne peut pas payer le sensibilité exigé par la loi électorale pour les sénateurs.

Il n'en demeure pas moins qu'avec ce système le Sénat, plus un organe proprement représentatif, il n'exprime pas l'opinion publique, condition essentielle pour un corps législatif.

Cependant cet inconvénient disparaît, si l'on considère qu'il existe près du Sénat une autre Chambre entièrement élue par le peuple et qui, seule, détermine la politique générale.

pays, puisque les ministres ne sont responsables que devant elle.

Nous sommes donc partisans du principe de nomination dans le Sénat actuel. Mais nous estimons que la part qui lui est réservée est trop grande et qu'il eut suffît de nommer un quart des membres.

En effet, d'un côté, il est toujours préférable de donner le plus possible un caractère représentatif au corps législatif. De plus, il y a une erreur technique : Ces 2/5 nommés par le Gouvernement et semble-t-il dévoués à sa cause, peuvent entraîner l'action législative s'ils refusent leurs voix, au cas où le législateur exige le vote des deux tiers. Le nombre des nommés devrait être inférieur à celui de la majorité spécifique exigée par la Constitution en certains cas.

En cas de vote, en admettant qu'il puisse fonctionner, le Roi s'il refuse sa sanction renvoie aux Chambres le projet voté par elles, projet qui ne devient définitif que s'il est voté par les deux tiers des membres composant chaque Chambre. Les 2/5 des membres nommés du Sénat forment naturellement une partie supérieure au tiers, de sorte que s'ils votent contre le projet pour soutenir le gouvernement qui les a nommés, le projet ne peut jamais acquérir le vote des deux tiers et il tombe. C'est ainsi que le Pouvoir exécutif peut arriver à toujours entraver l'œuvre législative.

Le même cas peut se produire en cas de révision constitutionnelle. L'article 157 de la constitution stipule « pour la révision que chacune des Chambres par une délibération prise à la majorité de tous les membres, déclare la nécessité de la révision et en spécifie l'objet. »

« Une fois cette délibération sanctionnée par le Roi, les deux Chambres statuent d'un commun accord avec lui sur les



points qui font l'objet de la révision. Chacune des deux Chambres ne peut valablement délibérer que si les deux tiers de ses membres sont présents, et les résolutions doivent être prises à la majorité des deux tiers des voix. »

Les deux tiers nécessaires pour la décision du Sénat ne peuvent être acquis si les deux cinquièmes nommés par le Gouvernement votent contre la révision. Et voilà, une fois de plus, l'œuvre du Parlement définitivement entravée et le principe de souveraineté du peuple en échec.

On peut objecter pour le dernier cas envisagé, que le Gouvernement n'a pas besoin d'influencer les membres pour voter contre les révisions puisqu'en ce cas la sanction royale est une condition essentielle et préalable pour la validité de la révision, de sorte que sans courir de risques le Roi refuse sa sanction à la première délibération, ce qui suffit pour que les Chambres ne puissent continuer leur œuvre. Cela est, en effet, logique, mais on peut répondre que le pouvoir exécutif veut éviter de se heurter à la volonté du peuple. En présence d'une révision réclamée par tout le pays, le pouvoir exécutif ne peut pas afficher publiquement sa politique et préfère, par l'exercice de son influence sur les membres nommés, arriver à entraver l'œuvre demandée par le Pays.

De plus, au cas où le Roi est en accord avec les Chambres, les membres nommés peuvent entraver la volonté du Roi et du peuple s'ils s'abstiennent de voter, ce qu'ils feront probablement si on s'attaque à leurs intérêts (ex. réduction de leur nombre).

En résumé la proportion des membres nommés a été calculée si maladroitement par les constituants que le travail législatif peut s'en trouver fréquemment entravé.

Un autre point de l'organisation du Sénat mérite d'être relevé et critiqué, c'est le système de nomination du Président du Sénat. Celui-ci est nommé par le Roi (art. 80), solution particulièrement choquante, un corps législatif à caractère représentatif devant au moins, en principe, être libre dans le choix de son Président.

Le principe d'après lequel le Président du corps législatif est nommé par les membres du Parlement est reconnu par toutes les constitutions.

On trouve cependant des exceptions en Angleterre et en Italie.

En Italie, le Président du Sénat est nommé par le Roi.

En Angleterre, le Roi a le droit de nommer le Président des Communes, mais ce n'est qu'un droit de principe. En réalité, chaque année, au discours d'ouverture, le Roi déclare « qu'il *laisse* aux membres du Parlement le *soin* d'élire leur Président. (1).

En effet, l'illogisme du système de nomination du Président par le Chef de l'exécutif apparaît clairement lors de la réunion des deux Chambres en congrès, car nous voyons alors d'après l'article 121 que le Congrès doit être présidé par le Président du Sénat. Nous sommes alors en présence d'un cas où la souveraineté nationale est mise en échec. Les représentants du pays sont présidés par un membre qui ne tient pas son mandat de la volonté du peuple.

Aussi n'est-il pas superflu de remarquer que ce système critiquable est une innovation du comité du Gouvernement. Le Comité des Trente, au contraire, avait stipulé que le Roi nommerait le Président du Sénat parmi trois membres élus par le Sénat lui-même. Ce système était bien préférable, mais le Comité du Gouvernement essaya d'augmenter les prérogati-

(1) Barthélemy, *Cours de droit constitutionnel*, 1929-1930.

ves royales par tous les moyens, fussent-ils contraires à la simple logique.

En résumé la nomination du Président est en contradiction avec l'article 23 de la constitution qui indique que « tous les pouvoirs émanent de la Nation ».

### C. — *Chambre des Députés*

La Chambre est composée de membres élus au suffrage universel (article 82).

Chaque moudiriah élit un député par 60.000 habitants (ou fraction de 60.000 non inférieure à 30.000 (art. 83).

Sont éligibles les citoyens de 30 ans et remplissant certaines conditions exigées par la loi électorale (art. 85).

Le mandat est de cinq ans (art. 86).

La Chambre élit, chaque année, à sa première réunion, son Président et deux vice-Présidents (art. 87).

La constitution égyptienne adopte le mandat représentatif pour les membres des deux Chambres (art. 81) : Les membres du Parlement représentant le Pays; aucun mandat impérial ne peut leur être donné par les électeurs ou par le Pouvoir qui les nomme (art. 9) (1).

Ce mandat représentatif est actuellement adopté par toutes les constitutions modernes.

## § 3. Compétence — Le principe d'égalité des Chambres

Ayant admis le principe du bicamérisme, le comité se trouvait amené à décider de la compétence respective des Chambres. Deux alternatives s'offraient : ou attribuer la prépon-

(1) Ali Maher Pacha, page 35, *Travaux préparatoires, Comité Trente*.

rance à la Chambre basse ou mettre les deux Chambres sur un pied d'égalité. La première solution dut défendue par Ali Maher Pacha. Pour l'ancien doyen, le rôle essentiel du Sénat dans les constitutions modernes est un simple rôle modérateur destiné à atténuer la violence des conflits qui peuvent se produire entre le Gouvernement et la Chambre. Il citait à l'appui de sa remarque l'exemple des nouvelles constitutions de Pologne et Tchécoslovaquie. En réalité, le Comité ayant adopté un système de recrutement et de renouvellement beaucoup plus libéral pour la Chambre que pour le Sénat, il devait en résulter logiquement une compétence plus étendue pour la Chambre des Députés. En conséquence Ali Maher Pacha exprima l'avis

1° Que la Chambre eût seulement le droit d'initiative.

2° Que les projets de loi lui fussent soumis en premier et transférés au Sénat après le vote.

3° Que la Chambre eut le pouvoir de décision définitive, soit en décidant qu'au cas de conflit entre la Chambre et le Sénat, le projet refusé par le Sénat reviendrait devant la Chambre et pourrait être voté par elle définitivement ; soit qu'en cas de dissolution on tiendrait pour définitive la décision de la nouvelle Chambre (1).

Pour la deuxième solution, l'égalité des deux Chambres, elle fut défendue par Mustapha Pacha comme une conséquence du bicamérisme. Si l'on cherchait par l'établissement du bicamérisme à modérer l'une des Chambres au moyen de l'autre, ce résultat impliquait nécessairement une égale compétence de part et d'autre. Sinon comment admettre qu'une Chambre inférieure put avoir un moyen d'action sur une Chambre qui lui serait supérieure.

(1) Procès-verbaux du Comité des Trente, page 35.

Mustapha Pacha repoussait en outre les exemples donnés par Ali Maher Pacha comme pris dans des régimes républicains inadaptables par suite à la monarchie.

Le fait que l'application absolue du principe de l'égalité mènerait à reconnaître la responsabilité des ministres devant le Sénat comme devant la Chambre, loin d'être un inconvénient serait une garantie salutaire établissant un double contrôle sur les actes du gouvernement (1).

L'égalité des deux Chambres fut adoptée par le Comité. Il ne faisait en cela que suivre l'exemple du Comité des 18 puisqu'il adoptait sa décision sans y rien changer (2).

Que devons-nous penser de l'adoption de ce principe ?

Nous ferons tout d'abord une objection à Mustapha Pacha : il est faux de dire que le principe de la supériorité de la Chambre basse ne se trouve que dans les républiques.

En Angleterre, sous un régime monarchique, le principe d'égalité des deux Chambres n'est pas adopté. La Chambre des Lords n'a qu'un rôle consultatif en matière législative. Elle a plus elle a définitivement perdu tout pouvoir en ce qui concerne les « money bills ».

En France, dans un régime républicain, nous voyons que le rôle du Sénat se rapproche de celui de la Chambre des députés.

Que devons-nous donc penser du principe d'égalité des deux Chambres ?

Avant de répondre, nous étudierons son développement dans l'œuvre et la pensée du législateur à travers l'histoire.

Avec le développement du mouvement démocratique

(1) Procès-verbaux du Comité des Trente, page 45.

(2) Procès-verbaux de la Commission, pages 8-9.



xix<sup>e</sup> siècle, nous voyons en Angleterre une campagne être victorieusement menée pour la limitation du pouvoir de la Chambre haute (1).

On a objecté que cet affaiblissement de la Chambre haute lui enlevait précisément le prestige et l'autorité qui lui sont nécessaires et qu'on doit au contraire chercher à lui conserver. Mais comment concilier ce principe avec la conception démocratique qui n'admet aucun privilège? Il n'y avait qu'un seul moyen de faire disparaître ce caractère de privilège attaché à la Chambre haute, c'était de modifier son mode de recrutement. C'est la mesure qui a été adoptée en France (réforme de 1884) et en Belgique (1921) où on a démocratisé la chambre haute.

D'autre part depuis la guerre la démocratie tend à restreindre les prérogatives de la Chambre haute.

En Pologne (2), d'après la constitution du 17 mars 1921, le Sénat n'a pas l'initiative législative, il n'a même qu'un vote suspensif. Si dans un délai de trente jours à dater de la communication votée le Sénat ne soulève aucune objection, le Président de la République promulgue la loi. Si, au contraire, il rejette ou amende le projet de loi, il suffit que la Diète maintienne son texte primitif à la majorité des 11/20, pour que ce texte devienne définitif.

En Tchécoslovaquie (3) d'après la constitution du 20 février 1920, un vote de la Chambre des Députés en cas de décisions divergentes a force de loi lorsque la majorité absolue de la Chambre, siégeant à la majorité de tous ses membres, décide qu'elle maintient sa résolution première. Cependant,

(1) Cette campagne aboutit au vote du Parlement act de 1911 qui ne laisse plus aux Lords qu'un veto suspensif en matière législative.

(2) Art. 35, Guetzevitch, *op. cit.*, page 258.

(3) Art. 44, Guetzevitch, *op. cit.*, page 333.

si le Sénat à la majorité des 3/4 rejette un projet de loi voté par la Chambre, le projet ne sera adopté que si la Chambre maintient sa résolution à la majorité des 3/5 de tous ses membres (3). Mais en sens inverse, le Sénat ne peut aussi facilement faire prévaloir sa volonté devant le Parlement : l'article 73 ajoute : « Les projets de loi du Sénat seront déposés à la Chambre, si celle-ci les rejette; et si celle-ci maintient sa résolution première à la majorité de tous ses membres, la résolution est à nouveau soumise à la Chambre. Si la Chambre rejette une seconde fois la résolution du Sénat à la majorité des voix, la résolution du Sénat ne reçoit pas force de loi. Des projets de loi semblables ne peuvent à nouveau être présentés à l'une ou l'autre Chambre avant une année révolue. Le fait pour l'une ou l'autre Chambre de modifier la résolution de l'autre équivalant à un rejet. »

Enfin, la constitution allemande du 11 avril 1919 n'accorde au Reichstag qu'un droit de veto vis-à-vis des lois que le président a voté lui-même.

Selon l'article 74, l'opposition doit être introduite auprès du gouvernement de l'empire dans un délai de deux semaines à partir du vote définitif par le Reichstag et appuyée des deux tiers au plus tard dans les deux semaines qui suivent. En cas d'opposition la loi est soumise à une nouvelle délibération au Reichstag. Si l'entente n'est pas réalisée dans les deux assemblées, le président de l'Empire peut, dans le délai de trois mois ordonner le referendum sur l'objet du conflit. Si le président ne fait pas usage de ce droit, la loi est tenue pour maintenue et non avenue. Si le Reichstag l'a adoptée à la majorité des deux tiers, malgré l'opposition du Reichsrat, le président

dans le délai de trois mois promulguer la loi dans la forme adoptée par le Reichstag ou ordonner le referendum (1).

En résumé, nous nous trouvons en face de deux tendances, la première consistant à démocratiser le recrutement du Sénat pour arriver à l'égalité des deux Chambres. Elle est le résultat de la poussée démocratique générale.

La deuxième se manifeste dans les constitutions nouvelles qui restreignent la compétence de la Chambre Haute, tout en acceptant sa démocratisation.

Nous avons montré que le comité des Trente avait adopté le principe d'égalité des Chambres; nous avons vu que pour conserver l'égalité des deux chambres, il est au moins nécessaire de démocratiser la Chambre-Haute. Le comité des Trente a-t-il pourvu à l'exécution de ce principe?

Non, sans doute, puisque le Sénat égyptien contient un élément purement *nommé*, que même ses membres élus ne le sont que sous certaines conditions restrictives de cens ou de capacité, de sorte qu'on ne peut les considérer véritablement comme les représentants du peuple. Nous concluerons donc que le comité des Trente n'a pas su appliquer les principes qu'il adoptait, *puisqu'il n'a point rendu possible l'égalité des deux Chambres qu'il prétendait adopter*.

Cependant, nous ne déplorerons pas ce résultat, car nous ne pensons point à démocratiser davantage le Sénat pour les raisons que nous avons exposées plus haut (1).

Nous ne blâmons donc point le recrutement nominatif et censitaire du Sénat, mais nous estimons *qu'il est illogique d'accorder au Sénat mi-nommé ou élu au cens, la même compétence qu'à la Chambre entièrement représentante du peuple*.

(1) Guetzevitch, *op. cit.*, page 100

(2) Ci-dessus, page 100.

Il serait normal, en effet, d'accorder au Sénat des prérogatives en fonction de ses origines : c'est-à-dire une compétence restreinte.

Nous verrons dans les paragraphes suivants, en étudiant la portée du principe de l'égalité, les difficultés et les inconsistencies auxquelles son mécanisme se heurte, et aboutit.

## § 4. L'application du principe de l'Égalité

### Le Travail législatif

#### a) *L'initiative de la loi*

D'après la constitution le droit d'initiative est exercé par le Roi et les Chambres (1). Concurrence remarquable si l'on réfléchit que c'est la première fois que l'on trouve, dans notre système, une initiative parlementaire, réelle et effective, côté de l'initiative gouvernementale. Jusqu'alors le pouvoir exécutif avait conservé, presque toujours pour lui seul, le libre exercice du droit d'initiative.

Sous le régime Khédival de 1866, la Chambre n'avait qu'un rôle consultatif. Elle donnait seulement, comme nous l'avons vu, son avis sur les questions que le gouvernement voulait bien lui soumettre. Elle n'avait naturellement aucun droit d'initiative (2).

(1) Sur l'initiative royale, cf. ci-dessus, page 42.

(2) Ci-dessus, page 8.

Nous avons vu aussi que le Parlement de 1882 n'avait pas non plus malgré son caractère de législateur unique, le droit d'initiative, lequel était réservé au gouvernement (art. 25, Loi organique de 1881) (1).

Sous l'occupation, le régime de 1883 qui établit deux Chambres (la Chambre législative et l'Assemblée générale), ne leur conféra pas le droit d'initiative. Cependant la Chambre législative avait le droit de demander au gouvernement qu'il lui présentât les projets de lois concernant l'administration publique (art. 19), alors que l'Assemblée générale ne jouissait d'aucun droit de ce genre (2).

Dans le régime de 1913, la Chambre obtint pour la première fois un droit d'initiative. Mais ce droit était sans effet, le gouvernement décidant en dernier de sa portée (art. 11) (3).

En définitive, ce n'est qu'en 1923 qu'est apparue sous une forme parfaite le droit d'initiative parlementaire. Cette initiative parlementaire fonctionne conformément au principe d'égalité des Chambres, sauf une exception. D'après le texte actuel de la constitution, le Sénat est privé de l'initiative en matière de création et d'augmentation d'impôts. Le droit d'initiative dans ce domaine est réservé au Roi et à la Chambre des députés. Cette solution fut adoptée à la suite de variations successives dans l'élaboration de la constitution.

A la commission des Treize, on proposa de conserver au Roi seul l'initiative en matière d'impôts, mais cette proposition fut rejetée, aucune raison valable n'existant pour priver le Parlement, représentant des contribuables d'un droit analogue <sup>1)</sup>.

(1) Ci-dessus, page 13.

(2) Ci-dessus, page 16.

(3) Ci-dessus, page 19.



On proposa aussi que les projets relatifs à l'augmentation et la création d'impôts fussent soumis, comme le budget, et, en premier lieu, à la Chambre des députés, mais cette proposition fut également rejetée. Le Comité soutint que si la Chambre Haute, dans quelques pays européens, n'a pas la compétence en matière de finances de la Chambre-Basse, cela tient à des circonstances historiques ou à la constitution; qu'en Egypte il n'en va pas de même, puisqu'on a adopté le principe d'égalité des deux Chambres. Donc le gouvernement est libre en matière d'impôts comme en toutes les autres matières de présenter ses projets devant l'une ou l'autre Chambre (1).

Nous ne pouvons pas approuver cette solution. Le Comité des Treize lorsqu'il invoque l'égalité des deux Chambres, pour fonder, se met en contradiction avec ses propres solutions: c'est lui qui a stipulé que le budget devait être soumis en premier lieu à la Chambre des députés et voté par elle, c'est lui qui a décidé que les ministres seraient responsables devant la Chambre des députés seule.

Etant donné ces prérogatives de la Chambre des députés admises par lui, nous ne comprenons pas comment le Comité pouvait invoquer le principe de l'égalité des Chambres en matière de discussion et de vote de l'impôt.

Plus justement, semble-t-il, le Comité des Trente n'a pas adopté le système du Comité des 18. Il en a modifié le texte et il a conservé au Roi seul l'initiative pour la création ou l'augmentation d'un impôt, « étant donné, dit le rapport du Comité, que l'expérience prouve les abus faits par les Chambres législatives lorsqu'elles exercent le droit d'initiative en matière d'impôt, le Comité préfère attribuer au gouvernement

(1) Rapport de la Commission des Treize, page 12.

seul ce droit d'initiative. De plus, en raison de sa responsabilité touchant l'administration des fonds communs, le gouvernement ne peut ni abuser de ce droit, ni en négliger l'exercice » (1); mais on ne peut constater sans étonnement combien le Comité des Trente en attribuant au Roi seul l'initiative en matière d'impôt a empiété sur les principes constitutionnels. Si l'histoire égyptienne fournit de nombreux exemples où la Chambre s'est trouvée privée de toute initiative, il ne faut pas oublier que cette situation ne répondait nullement à un souci de logique ou de prudence; elle était la conséquence normale du despotisme absolu dont le peuple était la victime. Or le régime de l'absolutisme a vécu. Le Parlement, organe essentiel du régime démocratique nouveau, doit déterminer en principe les activités essentielles. De plus, il semble mieux qualifié que le Gouvernement pour juger de l'opportunité des mesures financières à prendre. Représentants du peuple dont ils sortent, les délégués connaissent mieux que le pouvoir exécutif l'état de ses besoins.

Il est naturel en outre que le peuple et ses représentants aient le droit d'initiative lorsqu'il s'agit d'établir ou de modifier des mesures qui l'intéressent directement, puis que c'est lui qui paye les impôts.

Enfin, l'Égypte nouvelle réclame des travaux publics et une série de réformes sociales nécessaires au bien-être du peuple : l'instruction obligatoire, stipulée par la constitution, des travaux d'assainissement, d'irrigation : comment peut-on priver le peuple du droit de décider par ses représentants de l'enrichissement et de la prospérité du pays ?

Par ailleurs, dans tous les pays et de tout temps, le Parlement possède l'initiative en matière financière.

(1) Procès-verbaux du Comité des Trente, page 12.

Ces arguments n'échappèrent pas sans doute aux rédacteurs définitifs de la Constitution égyptienne. Le principe adopté par le Comité des Trente fut en dernier lieu retouché par le Comité du Gouvernement, qui sentant son illogisme, le compléta par adjonction de la compétence de la Chambre des députés. Ainsi s'explique le fait que le Sénat seul demeure privé du droit d'initiative en matière fiscale.

Mais si les sénateurs n'ont pas l'initiative quand il s'agit d'une augmentation ou d'une création d'impôt, il est incontestable, suivant les termes de la Constitution, que ce droit leur est acquis quand le projet tend à diminuer l'impôt.

La constitution égyptienne n'a pas limité l'exercice de l'initiative en matière de finances, alors qu'elle aurait dû songer à entraver les abus possibles de ce droit.

En France, il est arrivé souvent qu'un budget, présenté en équilibre par le gouvernement et la commission du budget, sortait de la Chambre en déficit, à la suite du vote de nombreux crédits, proposés et admis au cours de la discussion, plus souvent pour des considérations purement électorales.

C'est pour remédier à ce grave inconvénient que la Chambre française a introduit dans son règlement une série de textes de nature à condamner cette pratique :

Le 16 mars 1910 a été voté l'article 51 *bis* de l'ancien règlement de la Chambre qui interdit les propositions tendant à l'extension du budget.

L'article 101 du règlement actuel interdit le dépôt d'aucun amendement tendant à augmenter les dépenses ou à réduire des recettes après les dix jours qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé par l'amendement. Enfin l'article 96 *bis* exige que toute demande de mise à l'ordre

du jour d'une proposition de loi ou de résolution, ou d'un amendement tendant à augmenter les dépenses ou à diminuer les recettes de l'Etat soit signée par cinquante membres, dont la présence devra être constatée par un appel nominal.

De plus, en vertu de ce même article, aucune proposition conçue dans cet esprit ne pourra être mise à l'ordre du jour si elle ne contient pas les dispositions assurant le service de ces dépenses nouvelles ou compensant les réductions de recettes.

Nous n'avons pas de mesures analogues dans notre règlement de la Chambre. Fort heureusement jusqu'ici la pratique parlementaire n'offre pas d'exemple qu'on ait abusé du droit d'initiative, dans le sens d'une augmentation des dépenses. Bien au contraire, la Chambre a toujours montré une tendance à réduire les dépenses, spécialement dans l'examen du budget.

La *procédure* de l'initiative diffère, selon qu'il s'agit d'un *projet* du gouvernement ou d'une *proposition* d'un membre du Parlement (1).

Le projet gouvernemental est tout d'abord présenté sous forme de décret, signé par le Roi et contresigné par le ministre compétent, au président de la Chambre qui au début de la séance en fait part à l'assemblée (art. 70 du règlement de la Chambre).

Puis, le projet avant sa mise en délibération doit être renvoyé à une commission de la Chambre pour examen et rapport (art. 102 de la constitution).

En ce qui concerne les propositions émanant des membres

(1) En arabe un seul mot sert à distinguer le projet et la proposition. On ajoute seulement le qualificatif : gouvernemental ou parlementaire.

elles doivent être renvoyées à une commission chargée de les examiner et de conclure ou non à leur prise en considération. Dans le premier cas, il est procédé selon l'article précédent (art. 102).

Cette distinction se justifie, car un projet gouvernemental, profondément étudié, est toujours digne de l'attention des Chambres; mais la proposition d'un membre est censée être moins bien travaillée et documentée et nécessite avant sa présentation l'intervention d'une commission qualifiée.

D'ailleurs, le gouvernement est pris dans la majorité du Parlement; il a donc probablement la même orientation politique et les projets de lois résument, peut-on dire, l'esprit de la Chambre; un membre isolé, au contraire, peut parfaitement se trouver en contradiction avec la politique générale du Parlement et présenter des textes dont l'allure d'opposition pourrait provoquer des conflits d'opinion et entraver l'œuvre législative.

Le règlement des Chambres organise la procédure des projets et des propositions de la façon suivante : en premier lieu le texte doit être déposé par écrit sur le bureau de la Chambre; il est signé par les membres, disposé sous forme d'article et accompagné d'un rapport. Puis on procède, suivant les indications de l'article 102 à son renvoi à la commission d'examen (art. 72-73 du règlement de la Chambre).

La commission d'examen doit dans les quinze jours établir un rapport qui conclura l'adoption ou rejet de la proposition.

La proposition acceptée par les Chambres est renvoyée aux commissions compétentes (art. 75, règlement des Chambres).

D'ailleurs, les propositions et les projets de loi doivent être



publiés avec l'exposé des motifs et distribués à tous les membres (art. 11, règlement).

Une proposition peut être présentée par un ou plusieurs membres, mais jamais par plus de dix (art. 64, règlement de la Chambre).

On a voulu de cette manière éviter qu'un courant important d'opinions ne se forme autour d'un projet avant que la commission d'examen en ait décidé ou non la prise en considération (1).

A notre avis, cette précaution était nécessaire à plus d'un titre.

En effet, si un grand nombre de membres pouvaient se grouper pour préparer et défendre une proposition, la Chambre se trouverait en face d'un véritable parti organisé avant que la délibération ait eu lieu. On conçoit alors quelle influence pourrait exercer un tel groupement et comment cette influence pourrait être néfaste, car alors la discussion tout entière subordonnée aux agissements du groupe n'aurait plus son caractère proprement délibératif.

A côté des propositions de lois, les membres du Parlement peuvent prendre l'initiative de simples *résolutions*.

On entend par résolution toute décision qui résulte du vote d'une seule Chambre (2); une résolution n'a pas valeur de loi, puisqu'une loi doit être votée par les deux assemblées. Cependant elle n'en a pas moins des effets importants : vote des décisions s'appliquant aux Chambres elles-mêmes; pouvoir de contrôle sur les actes du gouvernement, pouvoir de statuer sur la régularité des élections des Chambres et sur l'éligibilité

(1) Kamal Bey, *op. cit.*, page 72.

(2) Duguit, *op. cit.*, t. IV, page 302.

de leurs membres; mise en accusation des ministres; dissolution de la Chambre et du Sénat qu'il y a lieu de réviser la constitution (1).

Leur procédure de présentation est la même que pour les projets de loi. Au cas où la Chambre les rejette, ils ne peuvent être représentés avant trois mois (art. 77 du règlement de la Chambre (2)).

En règle générale, tout membre qui a présenté une proposition de loi ou de résolution peut la retirer, même pendant la délibération, à moins que la proposition ne soit soutenue par plusieurs autres membres (art. 76).

Il est utile de se souvenir de ce que nous avons déjà exposé dans l'initiative gouvernementale : le gouvernement est libre pour présenter ses projets de lois à l'une ou l'autre des Chambres. Cependant, il doit présenter le budget d'abord à la Chambre des députés et ensuite au Sénat.

En dehors de la loi et de la résolution, l'initiative s'exerce sous une forme mineure, mais loin d'être négligeable : on appelle le droit d'*amendement* le droit de proposer des modifications partielles aux *projets* ou aux *propositions* de loi. C'est ainsi que la Constitution attribue le droit d'amendement aux membres de la Chambre : « Les Chambres ont le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés » (art. 104).

Avant de clore cette étude du mécanisme de l'initiative législative dans le travail législatif, il convient de nous demander quelle peut être l'influence de la clôture des sessions ou de la dissolution sur un projet ou une proposition déposée mais non encore votée.

(1) Voir art. 66, 155, 156, 157 de la Constitution égyptienne.

(2) Nous n'expliquons pas ici ce droit en détail.

En principe, les projets et propositions présentées à la Chambre restent toujours valables jusqu'au vote de la Chambre pourvu qu'ils ne soient pas retirés par ceux qui les présentent. Donc la clôture des sessions n'a sur eux aucune influence. La Chambre les reprend à la session suivante.

Cependant, la coutume parlementaire s'est établie de n'inscrire à l'ordre du jour de cette nouvelle session que les propositions remplissant la condition suivante : le membre qui a fait une proposition doit l'appuyer d'une déclaration où il affirme son intention de la maintenir (1).

Au cas de dissolution, au contraire, les propositions et projets sont considérés comme morts : mais ce principe n'est qu'une simple coutume parlementaire, car la constitution est muette sur ce point (2).

Tel est le mécanisme de l'initiative parlementaire. Plus spécialement peut-on soutenir que le Comité des Trente a respecté dans ce régime le principe de l'égalité des deux Chambres?

Nous avons vu que le Sénat est privé du droit d'initiative pour la création et l'augmentation de l'impôt et cela seul suffit pour détruire le principe d'égalité des deux Chambres en ce qui concerne l'initiative. On peut objecter que le Comité des Trente n'a pas privé seul le Sénat de ce droit d'initiative, mais qu'il en a privé aussi la Chambre et que c'est le Comité du gouvernement qui a adopté le régime actuel.

Cette objection a une certaine valeur, mais il ne faut pas oublier que le Comité des Trente a stipulé de son côté que le budget devait être présenté en premier lieu à la Chambre des députés.

(1) Kamal Bey, *op. cit.*, page 76.

(2) Kamal Bey, *op. cit.*, *ibid.*

Ce qui prouve bien qu'il n'a pas respecté le principe d'égalité des deux Chambres.

Dans ses rapports il a justifié cette inégalité en soutenant que cette mesure était conforme à la coutume parlementaire (1).

Mais si cette coutume parlementaire est née, fondée sur l'inégalité des deux Chambres, c'est que la Chambre-Haute nommée souvent ou composée d'une manière impopulaire, n'a jamais été considérée comme l'organe qui représente la nation. Au contraire, la Chambre-Basse, élue par le peuple, est devenue l'organe qui le représente véritablement et en conséquence le plus important. C'est ainsi que ses prérogatives sont étendues et que sa priorité est devenue incontestable. Donc, en adoptant en fait cette priorité, on approuve tacitement les raisons qui l'ont déterminée.

La meilleure preuve est que les pays qui admettent l'égalité des deux Chambres n'admettent pas que la Chambre-Haute vote en premier le budget.

En Belgique, les sièges du Sénat étaient réservés aux grands propriétaires fonciers, en d'autres termes, à la noblesse. On voyait donc nettement la supériorité de la Chambre des députés, élue du peuple, sur le Sénat aristocratique, pour discuter en premier, voter les dépenses et recettes de l'Etat. Mais après des changements successifs dans le régime électoral, on a fini par adopter le régime actuel qui fait élire le Sénat au suffrage universel. De sorte qu'il représente le peuple au même titre que la Chambre des députés. Aussi a-t-on aboli la prérogative de la Chambre depuis la révision de 1921 (2).

(1) Rapport du Comité des Trente, page 227.

(2) Réforme 1893 et 1920.

On voit donc aisément que le Comité des Trente lui-même n'a pas respecté comme il prétendait le faire le principe d'égalité des Chambres.

Et s'il est exact que la coutume parlementaire a été la cause de cet état de choses, il aurait dû l'abolir.

En réalité, il faut dire que cette priorité n'est pas une simple question de forme. Elle implique un réel privilège; car c'est toujours à la discussion du budget que se rattachent les grands débats sur la politique du pays. La Chambre des députés abordant en premier lieu le budget, traite du même coup tous les gros problèmes de l'actualité, et ceci ne peut qu'augmenter son prestige (1).

De plus, en privant le Sénat de l'initiative pour la création ou l'augmentation d'impôts, le Comité du Gouvernement a détruit finalement le principe d'égalité prétendu par le Comité des Trente.

En résumé, on peut affirmer que la Chambre des députés a, d'après le régime de l'initiative, une supériorité éclatante et qu'on ne peut la considérer en cette matière comme étant sur le même pied que le Sénat.

## B. — La délibération et le vote de la loi

### 1<sup>o</sup> *Publicité des séances.*

Les séances du Sénat et celles de la Chambre des Députés sont publiques.

Cette publicité est obtenue par deux moyens:

- 1<sup>o</sup> La permission pour le public d'assister aux séances;
- 2<sup>o</sup> La publication des procès-verbaux des chambres dans le *Journal Officiel*.

(1) Redslob, *Le Régime parlementaire*, pages 113, 114 et 115.



Cette publicité est d'ailleurs une règle reconnue dans tous les pays de régime parlementaire.

Cependant, en cas de nécessité, les Chambres peuvent décider que les séances seront tenues en secret (art. 58 de la Constitution). Les règlements des Chambres organisent la procédure du travail en séance par l'article 45 des règlements de la Chambre.

### *2<sup>o</sup> Ordre du jour.*

Les Chambres fixent leur ordre du jour, c'est à dire les objets sur lesquels portera la discussion d'une séance déterminée. Le Bureau de la Chambre prépare l'ordre du jour et le Président de la Chambre dénonce à la fin de chaque séance, la date et l'ordre du jour de la prochaine réunion (art. 35 règlement de la Chambre).

Mais cela n'empêche pas le gouvernement ou les membres de la chambre de demander la mise à l'ordre du jour des projets ou propositions qu'ils considèrent comme importants ou urgents (1).

### *Délibération.*

Nous avons dit plus haut que toute proposition et tout projet de loi doivent être renvoyés à une commission qui les étudie et les rapporte devant l'assemblée.

Le projet ou la proposition devant d'être définitivement adopté par une assemblée doit être soumis à deux délibérations et votes successifs, à trois jours d'intervalle; le projet ou la proposition est un article unique une seule délibération et un seul vote sont suffisants.

(1) Kamal Bey, *op. cit.*, page 113.

Telle est la règle exigée par les règlements des chambres (art. 80) (1).

On peut dire que le règlement de la chambre, en exigeant deux délibérations séparées par trois jours d'intervalle a adopté une règle légitime. La décision du Parlement doit engager la Nation toute entière; il est bon qu'elle soit prise après une mure réflexion (1). L'intervalle des deux délibérations est une garantie contre un vote précipité et hâtif.

Cependant, il ne faut pas en exagérer l'avantage. Pareille règle est surtout utile dans le régime d'une assemblée unique. Dans l'histoire du bicamérisme la tendance est vers la limitation du nombre des délibérations. A cet égard, l'exemple français est intéressant.

En France, jusqu'en 1875 le nombre traditionnel des délibérations était de Trois.

Le même principe existait en Angleterre depuis le règne d'Edouard VI (1547-1553) (2).

Après 1895 le nombre des délibérations tombe à deux, séparées par cinq jours d'intervalle.

Une nouvelle modification a été adoptée en 1915. L'article 82 du règlement actuel stipule:

« Les projets et propositions de loi sont en principe soumis à une seule délibération.

Toutefois, avant le vote sur l'ensemble des projets ou propositions, la chambre peut décider, sur la demande d'un membre, qu'il sera procédé à une seconde délibération.

Dans ce cas les textes votés en première lecture sont ren-

(1) La Constitution stipule simplement qu'un projet de loi ne peut être adopté par l'une ou l'autre Chambre qu'après avoir été voté par article (art. 104).

(2) Anson, *Law and custom of the constitution*, tome I, pages 242, 243.

voyés à la commission, qui devra présenter un nouveau rapport ».

Nous approuvons pour notre part le système français et nous aurions aimé que nos chambres l'aient inscrit dans leurs règlements. Il assure une économie de temps, tout en réservant la possibilité pour l'assemblée de contrôler, au moment du vote d'ensemble, la valeur de ses votes de détail.

Signalons d'ailleurs, que dans le cas d'urgence, reconnu par la Chambre, c'est le système français qui fonctionne. Dans ce cas, en effet, une seule délibération est suffisante (art. 114-115, règlement de la Chambre).

La discussion des *amendements* varie, suivant qu'ils sont présentés en première ou deuxième délibération. Si l'amendement est présenté au cours de la première délibération, il doit être envoyé à la commission qui a étudié le projet ou la proposition, chaque fois que le rapporteur de cette commission le demande. (art. 83 règlements de la Chambre). D'une manière générale, si l'amendement est présenté avant les deux délibérations il doit être envoyé à la commission (art. 84 règlement de la Chambre).

Si au contraire l'amendement est présenté en deuxième délibération, la chambre après avoir entendu l'explication de son auteur et le rapporteur de la commission décide, s'il y a lieu, son renvoi à la commission ou son rejet. Dans le premier cas, l'examen du projet ou de la proposition est reculé jusqu'à la fin de l'examen de la commission.

#### *Clôture de la Discussion.*

Elle doit être naturellement prononcée par le Président quand personne ne demande plus la parole. Si quelqu'un

demande encore la parole, elle ne peut plus être prononcée que par un vote de la chambre (1).

Cette règle n'est pas inscrite dans les règlements des chambres. Elle s'est établie et se maintient par la coutume.

Cette lacune des règlements de nos assemblées me paraît importante. La clôture de la discussion est un fait essentiel, en ce sens, que prononcée mal à propos, surtout prématurément, elle porte atteinte à la liberté de la discussion. En France, non seulement on a déterminé les conditions de compétence et de temps de la clôture, mais des restrictions ont été prévues à sa demande afin qu'elle ne puisse entraver la discussion. Un membre de la chambre ne peut demander la clôture d'une discussion avant qu'au moins deux orateurs d'avis contraire y aient pris part (art. 48 du règlement de la chambre).

### *Le Vote.*

Le règlement des Chambres stipule tout d'abord un principe général: la Chambre vote à la majorité simple (art. 88 règlements de la chambre). Puis il règle les détails du vote.

Le projet ou la proposition doit être lu article par article, chaque article voté ensuite séparément, enfin en dernier lieu, l'ensemble est voté en bloc (art. 80-81 règlement de la chambre).

Le règlement prévoit ensuite trois procédés de vote, les opérations étant toujours dirigées par le Président.

a) Le vote oral.

b) Le vote par assis et levé.

(1) En France : art. 44 règlement Sénat; art. 48 règlement Chambre.

c) Le vote par appel nominal.

Les deux premiers procédés sont le plus en usage.

Le troisième procédé est obligatoire dans le cas suivant : vote de confiance, vote d'un projet ou d'une proposition de loi en bloc, ou si dix membres le réclament, ou enfin au cas de doute après vote oral (art. 91 règlement de la chambre).

Après le vote, tout projet ou toute proposition voté par l'une ou l'autre chambre est transmis par son Président au Président de l'autre chambre.

En cas de refus, il faut distinguer entre le projet et la proposition.

Une proposition rejetée par une chambre ne peut pas être représentée dans la même session (art. 106 de la constitution). L'utilité de cet article est d'empêcher les abus de l'initiative parlementaire. Il ne vise pas l'initiative du gouvernement : un projet rejeté peut toujours être représenté par le gouvernement, et cela pour deux raisons :

D'abord le Gouvernement tire son droit d'initiative de la Constitution qui ne porte aucune restriction à ce droit.

Ensuite, les ministres sont responsables devant la chambre et cette responsabilité est une garantie suffisante pour qu'ils ne laisse user du droit d'initiative en toute liberté.

Au cas d'accord, le projet voté suit la marche normale ; le Président de la dernière chambre qui a voté le présente aux Ministres compétents qui le soumettront à la sanction royale.

Au contraire, s'il y a désaccord entre les votes des chambres, soit par rejet ou soit par amendement, la chambre nomme un comité qui est appelé à discuter avec le Comité du Sénat en vue d'obtenir un accord.

Si les Comités n'aboutissent pas, la Chambre ne pe



reprendre le projet que passé le délai d'un mois (art. 143-144 du règlement).

Mais quelle est la solution à prendre si le désaccord se prolonge après l'expiration des délais?

Après élimination successive des remèdes proposés, il faut se résigner à adopter la règle qu'un projet de loi ne peut être définitif s'il n'a pas été voté par chacune des chambres.

Sur ce point, devant le Comité des Trente, Mahir Pacha proposa successivement deux systèmes:

1<sup>o</sup> Donner au cas de conflit la suprématie à la Chambre des députés, à la condition qu'elle émit un nouveau vote à la majorité des deux tiers.

2<sup>o</sup> Donner à la Chambre des Députés le droit de se dissoudre, si les deux tiers de ses membres le demandent.

Si la nouvelle Chambre maintient le vote du projet, cette décision est définitive malgré la résistance du Sénat (1).

Ces deux propositions furent l'une et l'autre repoussées par le Comité, comme contraires dans leur principe à la règle de l'égalité des deux assemblées, en tendant à annihiler le pouvoir du Sénat.

En ce qui concerne le second moyen proposé, Abdel Aziz Fahmi Pacha fit valoir son inconvénient touchant une bonne législation. Pouvant exercer sur le peuple l'influence que leur assurait une éloquence trompeuse, les députés seraient à coup sûr réélus, et la loi jugée défectueuse pourrait une seconde fois être votée (2).

Pour notre part, les critiques faites par le Comité des Trente au second projet de Mahir Pacha sont manifestement dépourvues de fondement.

(1) *Procès-verbaux du Comité des Trente*, page 95.

(2) *Procès-verbaux du Comité des Trente*, page 95.

En les formulant, le Comité a méconnu le sens et la portée de la règle de l'égalité des Chambres dans un gouvernement démocratique.

Tout d'abord, le Comité n'a pas compris le sens de la règle de l'égalité des Chambres: cette règle signifie simplement que l'une des Chambres ne peut pas avoir de compétence, de pouvoir de décision plus étendue que l'autre. Si la Chambre des Députés vote un projet que le Sénat rejette, ce projet n'aura pas force de loi et ne sera pas promulgué: ainsi l'égalité des deux Chambres est réalisée. Mais il ne faut pas aller plus loin. Si la Chambre trouve que ce projet est d'une importance vitale et si elle préfère consulter le peuple, cela ne signifie point que le principe d'égalité des deux Chambres n'est pas respecté. En effet, dès que la même Chambre des Députés qui a voté le projet ne peut pas le voter en définitive, le principe est tout à fait respecté. Si la Chambre est dissoute et que la nouvelle Chambre maintient la décision de la première, ce n'est plus la question de la supériorité de la Chambre des Députés, mais c'est simplement la supériorité de la décision du peuple consulté par la dissolution. Le Sénat en s'inclinant devant la décision de la nouvelle Chambre s'incline en réalité devant le verdict du peuple source de tout pouvoir.

Ceci nous mène à la seconde partie de notre critique de l'attitude du Comité. Le Comité des Trente a méconnu la portée de la règle de l'égalité. La portée de cette règle et sa sanction, c'est *l'arbitrage*.

L'ancienne Chambre des Députés n'existe plus, elle est sacrifiée au principe de l'égalité des deux Chambres.

En effet, pour réaliser l'équilibre entre les pouvoirs, il faut toujours qu'il y ait un arbitre souverain qui, au cas d'

conflit entre les organes de l'Etat, décide. Cet arbitre dans tous les Etats démocratiques c'est le peuple. En repoussant l'arbitrage du peuple, le Comité a nié le principe de la souveraineté nationale, et cela en des termes regrettables.

Invoquer le danger d'une *éloquence trompeuse* est un argument dangereux lui-même. Il n'est pas nécessaire de le pousser très loin pour arriver à la ruine du principe fondamental de la souveraineté nationale.

Admettre que le Sénat peut toujours arriver à faire tomber un projet de loi voté pour la seconde fois par la Chambre nouvelle, alors que les élections ont été faites sur l'élément même du conflit entre les deux assemblées, cela ne signifie pas que les deux Chambres soient égales, mais bien que la volonté du Sénat est supérieure non seulement à celle de la Chambre des Députés, mais encore à la volonté du Peuple. Conséquence étrange et choquante que nul ne peut approuver, même le *Comité des Trente*. C'est ainsi que le Sénat, celle des deux Chambres qui n'a pas un caractère, à proprement parler, représentatif du peuple, à cause de ses Membres nommés et de son mode d'élection restreint, devient l'organe suprême de l'Etat, puisque aux termes de la Constitution, le Roi lui-même s'incline devant le verdict du peuple, lorsqu'à la suite de la dissolution de la Chambre des Députés, la nouvelle Chambre maintient la décision de la première (art. 87).

Enfin, en invoquant ce motif, le Comité s'est contredit lui-même par rapport à une autre étape de ses travaux. Il a adopté, en effet, la dissolution de la Chambre des Députés comme mode de solution des conflits entre le pouvoir exécutif et la Chambre. A cette occasion, l'arbitrage du peuple lui a paru le moyen convenable et unique de sauvegarder

l'équilibre du pouvoir. Et cependant, le danger d'une équivoque trompeuse n'était-il pas alors à redouter?

En rejetant les critiques faites par le Comité des Trente au système de Mahir Pacha, nous ne prétendons pas l'adopter. Mais pour le rejeter à notre tour, nous invoquerons ce seul argument: le système est irréalisable. Nous ne croyons pas que la Chambre des Députés accepte d'y recourir à chaque conflit avec le Sénat dans le travail législatif. Les députés ne voudront pas risquer leur siège. Ali Mahir Pacha reconnaissait d'ailleurs lui-même que le moyen qu'il préconiserait amené à fonctionner uniquement dans les circonstances graves. Même ainsi limité aux conflits législatifs importants son efficacité nous paraît douteuse. Le souci bien naturel de conserver son siège l'emporte hélas sur la conviction d'un appel au peuple, arbitre suprême. D'une manière générale, tout système institutionnel est défectueux qui met en jeu l'intérêt personnel, et dont le fonctionnement est suspendu à une véritable condition potestative des individus chargés de l'appliquer.

## **§ 5. L'Application du principe de l'Égalité des deux Chambres dans les Matières de Finances**

La compétence parlementaire en matière financière doit être traitée à part de la compétence législative proprement dite. En effet, si tous les actes financiers des Chambres sont des lois formelles, puisqu'ils émanent du Parlement, qu'ils ont au fond, beaucoup d'entre eux ne sont pas des lois, puisqu'ils ne correspondent pas à la définition exacte de la loi. En effet, parmi ces actes il en est un certain nombre qui ont le caractère de lois véritables en ce qu'ils édictent

l'avance des règles générales d'une durée indéfinie. Telles sont les lois qui établissent les divers impôts, en déterminent la nature, les modes d'assiette et de perception.

Mais beaucoup d'autres actes, bien qu'ils portent le nom de lois et en aient la forme, n'ont pas ce caractère. Telles sont les lois de finances, qui ouvrent un crédit ou autorisent un emprunt. Telle est notamment la loi annuelle de finances ou la loi de budget. Cette distinction logique trouve sa confirmation dans l'histoire. Les deux droits de légiférer et d'imposer sont demeurés distincts pendant des siècles; dans l'ancienne monarchie anglaise, par exemple, le pouvoir royal, qui possédait le pouvoir législatif, n'a véritablement acquis le droit d'imposer qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle.

Si, à l'heure actuelle, cette distinction, bien qu'admise, est peu marquée dans les constitutions modernes, c'est que l'établissement des impôts et la fixation des dépenses revient nécessairement au législateur. « C'est un des points essentiels de la liberté moderne que les impôts doivent être établis périodiquement par les assemblées représentatives et les dépenses déterminées par elles. Elles disposent vraiment de la fortune publique. Elles seules fixent la contribution publique et en déterminent l'assiette; c'est la garantie de toute liberté politique. *Mais comme elles exercent en même temps le pouvoir législatif, les deux attributions peuvent se confondre.* » (1)

Cette constatation préliminaire faite, comment la constitution égyptienne a-t-elle entendue la compétence des Chambres en matière financière? La constitution a traité des

(1) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 459.



matières financières en général, d'un côté, dans son titre I  
« Des Finances » et d'un autre côté dans le titre VII, où elle  
traite à nouveau du budget. Dans cette partie, elle prévoit  
et règle un système budgétaire temporaire.

D'après ces articles les deux Chambres statuent également sur les matières financières.

Sans doute, comme nous l'avons montré plus haut, le Sénat est privé du droit d'initiative quand il s'agit d'une augmentation ou d'une création d'impôt. Mais cette disposition n'est susceptible que d'une interprétation restrictive : le Sénat a toujours le droit d'augmenter, diminuer, refuser un projet d'impôt émanant de la Chambre des Députés ou du gouvernement. Autrement dit, si le Sénat n'est pas l'égal de la Chambre au point de vue de l'initiative sur les matières d'impôts, il n'en détient pas moins un pouvoir de décision égal.

Nous étudierons et critiquerons cette compétence sous deux titres : le Budget, loi de finance spéciale, les lois de finance d'ordre général.

## 1° — Le Budget

On entend par budget un acte qui contient, pour un temps déterminé la prévision des recettes et des dépenses de l'Etat et qui ordonne la perception des unes et le paiement des autres (1). En réalité, le budget est un acte d'administration supérieure, mais il permet en même temps au pouvoir des Chambres de se manifester au mieux en matière financière.

(1) Esmein, *op. cit.*, t. II, p. 458.

cière (1). En effet, la plupart des impôts sont établis à titre permanent par des lois spéciales de sorte qu'on pourrait penser que leur perception est acquise par ces lois seules.

Cela n'est point exact: il faut que la perception de l'impôt soit autorisée périodiquement et par chaque loi du budget, même quand les lois organiques qui concernent l'impôt ont déjà été votés par les représentants de la nation.

*Le budget est annuel.* Il est voté tous les ans pour l'année suivante. Cette règle est d'origine anglaise. Elle s'est établie en Angleterre après la révolution de 1688. Son but principal est d'arriver à une saine économie. Le budget est dans le régime parlementaire, la bride avec laquelle les Assemblées représentatives tiennent le pouvoir exécutif à leur discrétion ou plutôt la défense efficace qu'elles ont contre ses empiètements possibles (2).

Le gouvernement ne peut mener à bien sa tâche sans ressources pécuniaires; il est donc obligé de venir en demander aux Chambres. Sous un régime où fonctionne la responsabilité ministérielle, la menace du refus du budget est suffisante contre les abus de pouvoir exécutif. En effet en Angleterre depuis 1688, il n'a jamais été nécessaire de s'en servir (3).

La règle de l'annualité du budget est inscrite dans notre constitution. L'article 138 dispose : le budget général des recettes et des dépenses de l'Etat doit être soumis au Parlement pour examen et approbation, trois mois au moins

(1) Esmein, *op. cit.*, t. II, p. 458.

(2) Esmein, *op. cit.*, t. II, pages 456-457-458.

(3) Esmein, *op. cit.*, t. I, page 177.

avant le commencement de l'année budgétaire. L'année budgétaire est fixée par la loi ».

Cependant, il nous semble que cette règle n'est pas suffisamment garantie dans notre système. En effet, le législateur lui a porté atteinte par l'article 142: « Si la loi du budget n'a pas été *promulguée*, avant le commencement de l'année budgétaire, le budget de l'année précédente sera appliqué jusqu'à la promulgation du nouveau budget.

Toutefois, si les titres du budget ont été déjà approuvés par les Chambres, ils pourront être mis en vigueur. »

Il nous semble que ce texte donne au pouvoir exécutif un appui pour trahir à l'occasion l'esprit de la constitution et même celui de tout le régime parlementaire. En effet, il peut reculer, sous n'importe quel prétexte, l'achèvement de la discussion du budget, s'il trouve pour lui un avantage dans l'ancien, de façon à en profiter jusqu'à l'adoption du nouveau budget.

En outre, dans le cas où les titres en auront été approuvés par la Chambre, le pouvoir exécutif pourra même mettre en vigueur ceux de ces titres qu'il lui paraîtra convenable d'appliquer dans son propre intérêt.

Bien plus, un inconvénient plus grave peut encore résulter de ce texte: le Parlement vote toujours le budget en fin de session.

Profitant de l'absence du Parlement, le pouvoir exécutif peut reculer la *promulgation* du budget (1) qui lui dépeut et profiter de l'ancien, ce qui est tout à fait contraire à l'esprit de la Constitution. En définitive, le budget est

(1) Nous avons vu que la constitution n'exige pas la promulgation dans un certain délai, *supra*, page 89.

d'être la garantie la plus sérieuse de contrôle du pouvoir exécutif.

Il y a là un vice certain de notre Constitution. Pourrait-on objecter que dans certaines constitutions nouvelles, une mesure analogue se trouve adoptée? Pourrait-on invoquer par exemple les systèmes des Constitutions roumaine, serbe et polonaise?

Sans doute l'article 114 de la constitution roumaine stipule que « si le budget *n'est pas voté* en temps utile, le pouvoir exécutif assurera le fonctionnement des services publics sur la base du budget de l'année précédente, sans pouvoir toutefois continuer de l'appliquer pendant plus d'une année. » (1)

Mais il y a là, toutes réserves faites sur son opportunité, une mesure singulièrement moins défectueuse que la nôtre.

D'après le texte roumain, le pouvoir exécutif ne peut appliquer l'ancien budget qu'au cas où le nouveau budget n'est pas *voté* en temps utile. Si la Chambre vote le budget en temps ordinaire, le pouvoir exécutif est tenu de l'appliquer. Or, d'après notre texte, *la question ne dépend pas du vote de la Chambre mais de la promulgation du budget, acte du pouvoir exécutif.*

D'après l'article 114 de la Constitution serbe (2) et l'article 25 de la constitution polonaise (3) cette mesure est adoptée, *seulement en cas de dissolution* de la Chambre. Solution logique, puisque à ce moment il n'y a pas de représentants du peuple. Le gouvernement peut en attendant les nouveaux représentants accomplir ses fonctions nécessaires, en appliquant l'ancien budget.

(1) Guetzevitch, *op. cit.*, page 295.

(2) Guetzevitch, *op. cit.*, page 320.

(3) Guetzevitch, *op. cit.*, page 261.

En présence de ces différents systèmes, eux-mêmes exceptionnels, le système égyptien fait figure d'exception regrettable.

Pourquoi n'avoir pas adopté la solution conciliante appliquée, entre autres, dans le système français, où le Gouvernement, dans le cas où, pour une raison quelconque, le budget ne peut être voté en temps utile, fait voter les douzièmes provisoires, qui sont un petit budget élaboré par le gouvernement et applicable seulement pour deux mois.

Avec ce système, d'un côté le gouvernement arrive à continuer sa fonction et d'un autre côté le Parlement exerce toujours son contrôle puisque c'est lui qui vote aussi les douzièmes provisoires.

#### *La discussion du Budget.*

Le budget est présenté à la Chambre sous forme d'un projet de loi, qui, comme tous projets, doit être renvoyé à une Commission compétente, dans l'espèce la Commission des finances. Celle-ci le renvoie à la Commission du budget qui l'examine et fait un rapport. Cependant une coutume parlementaire s'est établie suivant laquelle toutes les Commissions doivent en même temps étudier le budget, chacune en ce qui la concerne, et envoyer leurs rapports à la Commission des finances (1). C'est là une règle de saine politique qu'on ne peut qu'approuver.

La discussion du budget est poursuivie comme celle d'un projet ou d'une proposition de loi ordinaire, toutefois la Chambre se contente d'une seule délibération et d'un seul vote (2).

(1) Kamal Bey, *op. cit.*, page 139.

(2) Kamal Bey, *op. cit.*, page 140.



Le droit du Parlement de refuser des dépenses ou des recettes n'est pas contestable.

Le droit d'amendement est naturellement reconnu en matière budgétaire et l'amendement doit suivre la procédure déjà expliquée en matière législative (1).

Cependant, il y a deux restrictions qui limitent ce droit de refus ou amendement. D'abord l'article 144 de la Constitution stipule que « Le titre du budget afférent au service de la dette publique ne pourra être l'objet *d'aucune modification de nature* à porter atteinte aux engagements pris par l'Égypte à cet égard. Il en sera de même de toute dépense portée au budget en exécution d'un engagement international ».

Ensuite l'article 56 dispose qu' « à chaque avènement, *une loi fixe pour la durée du règne*, la liste civile du Roi ainsi que celle de la famille royale. La loi fixe l'engagement, les allocations des Régents qui seront prélevées sur la liste civile du Roi ».

En réalité, ces deux restrictions ne portent pas une atteinte véritable au droit du Parlement. Le premier texte empêche le Parlement de modifier le titre budgétaire de la dette publique ou des dépenses engagées en exécution d'un engagement international.

En exigeant ainsi du Parlement le respect des obligations internationales de la nation, la Constitution ne fait que lui rappeler le respect qu'il doit lui-même à sa parole donnée.

Le deuxième texte exige aussi que le Parlement respecte son « contrat » avec le Roi puisque la liste civile du Roi n'est qu'une loi votée par lui.

(1) Ci-dessus, page 124.

Il nous reste à faire une dernière remarque. S'il arrivait que le Parlement refuse de voter une dépense établie auparavant par une loi, il doit pour la rejeter voter une autre loi qui modifiera la première.

### *Conflit entre les Chambres.*

Le Sénat possède sur le même pied que la Chambre le droit d'amender, augmenter ou diminuer tout projet financier; mais le budget est lui-même une loi financière qui trouve inclus implicitement dans cette clause.

Le Comité des Trente voulant éviter les conflits qui se sont produits en France à propos des droits sénatoriaux en matière budgétaire a tenu à mentionner que le Sénat a les mêmes droits d'amendement que la Chambre.

Le Comité toujours fidèle au principe d'égalité des Chambres a stipulé qu'en cas de conflit entre les deux Chambres sur une matière budgétaire, on appliquerait l'ancien budget dans la partie contestée.

Cependant, pour ne pas entraver le vote et l'application des réformes, il a admis pour les cinq premières années mise en vigueur de la Constitution que le désaccord sera résolu par une délibération des deux Chambres réunies en Congrès et à la majorité absolue des voix.

Que penser de ce système de solution du conflit?

Le système adopté par le Comité des Trente qui est passé dans la Constitution nous paraît défectueux.

Tout d'abord, il n'est pas en accord avec le principe d'annuité du budget et la souveraineté nationale.

Pour le principe de l'annuité du budget il n'est pas respecté en ce sens que, en cas de conflit on applique le budget de l'année précédente, mais le pire est que si le désaccord

se prolonge durant plusieurs années c'est naturellement le même budget qui sera appliqué, puisque nulle limite n'est apportée à ce système.

On voit tout de suite l'inconvénient de cette situation, comment admettre en effet qu'un même budget puisse servir plusieurs années de suite?

Il ne saurait à la longue répondre à des besoins qui varient avec le temps.

En ce qui concerne la souveraineté nationale, la Chambre des Députés qui représente ceux qui paient l'impôt ne peut pas disposer librement de la fortune publique.

De plus, ce système ne permet pas à une Chambre qui vient d'être élue, et qui par conséquent exprime au mieux la volonté du peuple, d'établir la loi budgétaire.

On voit par là, que le rôle du Sénat peut venir à l'encontre de la volonté du corps électoral en entravant l'action de ses élus.

Tous ces inconvénients résultent de ce que le Comité des Trente voulait absolument respecter le principe de l'égalité des deux Chambres, alors que cette égalité était incompatible avec la différence de leur composition.

Cependant le Comité avait bien senti que cette égalité absolue devait entraver le vote de la loi budgétaire puisque, pour pallier à cet inconvénient qui « peut entraver le progrès » (1), il adopta pour les cinq premières années de mise en vigueur de la Constitution, la réunion du Congrès pour trancher le différend. Or, d'après ce système, le principe d'égalité est gravement atteint, en effet les députés sont deux fois plus nombreux que le Sénat et leur majorité l'emporte.

(1) *Rapport du Comité des Trente*, pages 227 et 228.

Mais si le Comité lui-même a vu que l'égalité était incompatible avec le progrès, il nous semble qu'il eut été préférable, dans l'intérêt du pays de sacrifier l'utopie à la réalité, le principe d'égalité au progrès public.

Le Comité du Gouvernement en révisant le projet du Comité des Trente a évité de fixer à cinq années la période pendant laquelle fonctionnerait ce mode de solution du conflit par réunion du Congrès.

Il dispose dans l'article 166 « jusqu'à ce qu'il en soit autrement disposé par une loi en cas de désaccord persistant entre les deux Chambres sur l'approbation d'un titre de budget, ce désaccord sera résolu par une délibération prise par les deux Chambres réunies en Congrès à la majorité absolue des voix. »

D'après ce texte, nous pouvons affirmer qu'en ce qui concerne la loi du budget la chambre a la priorité incontestable et il est bien évident que la Chambre ne votera d'elle-même une loi destinée à diminuer sa compétence.

En résumé, le Comité des Trente qui eut pour objet constant de maintenir l'égalité des Chambres se trouva amené par la logique des faits à s'en écarter au moins durant quelques ans.

Et le Comité du Gouvernement qui a définitivement reconnu ce délai de cinq ans a été beaucoup plus loin que le Comité des Trente en consacrant la suprématie de la Chambre sur le Sénat.

Ce que nous critiquons, ce n'est pas la conséquence que, du point de vue du principe de l'égalité, à laquelle attribut le système provisoire, en principe, mais définitivement fait de l'article 166, mais c'est l'illogisme même des conclusions du Comité des Trente.

Le Comité a été amené à condamner implicitement le principe de l'égalité des chambres qu'il prétendait explicitement renforcer.

Cette solution implicite, loin de la critiquer, nous l'adoptons. Bien plus, nous la dépassons.

Nous allons maintenant trouver l'occasion d'affirmer nos idées à cet égard, en abordant l'étude des matières financières générales.

## 2° — Lois de Finances

Le titre de la constitution relatif aux lois de finances débute par l'affirmation du principe qu'aucun impôt ne peut être établi, modifié ou supprimé, qu'en vertu d'une loi. Aucune autre contribution, taxe ou droit ne peut être exigé des habitants que dans les limites de la loi (art. 134).

Cette règle est, de longue date, le principe essentiel de la liberté moderne. Depuis la « Magna Carta » en Angleterre la nécessité du consentement du peuple en matière d'impôt est devenue indiscutable.

La constitution égyptienne va plus loin en précisant la généralité de la compétence parlementaire, en matière financière.

« Nul ne peut être exempté de payer les impôts en dehors des cas prévus par la loi (art. 135).

« Aucune pension ou indemnité, aucun secours ou gratification ne peuvent être servis par le Trésor Public que dans les limites de la loi (art. 136).

« Aucun emprunt public, ni aucun engagement pouvant grever le Trésor pour un ou plusieurs exercices futurs, ne pourra être contracté sans le consentement du Parlement.

« Aucune concession ayant pour objet l'exploitation d'une richesse naturelle du pays ou un service d'utilité publique, ni



aucun monopole ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi et pour un temps limité.

L'approbation préalable du Parlement est nécessaire pour toute création ou suppression de lignes de chemins de fer, de routes publiques, de canaux, drains ou autres ouvrages d'irrigation intéressant plus d'une province, ainsi que pour toute aliénation gratuite des domaines de l'Etat (art. 137).

Dans toutes les matières de finances ainsi énumérées l'intervention du Parlement est nécessaire. Les deux chambres ont le même pouvoir de décision, de sorte que nulle loi financière ne peut être définitive tant qu'elle n'a pas été votée par les deux assemblées.

Or, si un conflit éclate entre le Sénat et la Chambre à propos d'une loi financière, celle-ci, comme dans le cas de conflit sur une loi ordinaire tombera définitivement.

Nous touchons là au point central de notre critique. Quand on pense de l'adoption du principe de l'égalité des chambres sur la base d'une égalité complète de décision? Est-il logique d'attribuer au Sénat le même pouvoir qu'à la Chambre? Non sans aucun doute. Telle sera notre réponse. Si on peut justifier plus ou moins l'égalité des deux chambres sur les matières législatives ordinaires, on ne peut les justifier en matière financière. Nous critiquerons le système de la constitution égyptienne pour les raisons suivantes:

Nous avons signalé plus haut que le droit d'imposer est distinct du droit de légiférer et, qu'il en a été historiquement détaché. Nous avons montré aussi que le principe que le peuple ou ses représentants ont le droit de déterminer les impôts et de disposer de la fortune publique est devenue la garantie de la liberté moderne.

Cependant, il faut noter que bien que ces deux droits s

confondent dans le régime des deux chambres, la chambre basse a toujours bénéficié d'une suprématie de compétence sur la chambre haute en matière financière, cela s'explique facilement. La chambre basse est en général celle qui représente le mieux le peuple; par suite, il est plus juste qu'elle statue sur ces matières, puisque c'est le peuple qui paie l'impôt. Les règles constitutionnelles des différents pays à régime parlementaire ont consacré ce principe.

A) *L'exemple Anglais.*

L'exemple de l'Angleterre, pays d'origine du parlementarisme, est significatif à cet égard.

L'histoire du Parlement Anglais nous montre que la chambre des Lords a progressivement perdu le pouvoir de décision en matière de finance.

Dès 1407, Henri IV reconnaît que les communes ont l'initiative de toutes les lois portant allocation de subsides. La Chambre des communes, invoquant le principe, renvoie en 1593 un message par lequel les lords leur rappelait le besoin d'argent de la Reine.

En 1676, la chambre des communes décide qu'aucune modification au texte voté par elle ne peut être introduite par les Lords.

En 1678, enfin la Chambre des communes affirme et fait admettre ce principe que les lois de crédit doivent lui être présentées en premier lieu et que les Lords ne peuvent pas les amender, mais seulement les adopter telles qu'elles ou les rejeter en bloc. Ainsi se précise cette idée que le pouvoir de délier les cordons de la bourse appartient au peuple, car c'est lui qui supporte la charge de la garnir.

Les Lords, bien qu'ils n'aient jamais reconnu en droit ce

(1) Redslob, *op. cit.*, pages 65-66. Esmein, *op. cit.*, tome I, page 193.

privilège des communes, l'ont accepté en fait, mais non sans conflit.

En 1860, tout d'abord la Chambre des Communes ayant d'une part augmenté l'impôt foncier du timbre, supprimé d'autre part, les droits sur le papier, les Lords votèrent des Bills portant sur l'augmentation mais ils rejetèrent la suppression des droits sur le papier. Les communes l'année suivante, au lieu d'isoler la mesure litigieuse, l'intercalèrent dans la loi régulière d'impôt que les Lords ne pouvaient voter ou rejeter en bloc. Les Lords cessèrent alors toute résistance et votèrent le texte dans son ensemble (1).

Par la suite, la question très débattue de savoir si le droit de refuser intégralement une loi financière doit être consacré aux Lords ou si, au contraire, il doit être condamné à rester lettre morte, a été finalement résolue après le conflit de 1909 qui se termina par le « Parliament Act » de 1911.

Jusqu'en 1909, le gouvernement présentait la loi annuelle du budget au vote de la chambre des Lords.

Il était arrivé que le gouvernement l'avait envoyé devant les lords au dernier moment sans laisser le délai pour la délibération. C'est ainsi qu'en 1904 le budget ne resta devant la Chambre des Lords qu'un seul après midi pour le vote (2).

Ce que les lords avaient gardé jusqu'ici c'était une égalité complète avec la Chambre des Communes en ce qui concerne le pouvoir proprement législatif. Mais en matière de finances il était admis que les Lords ne peuvent résister à la volonté des Communes. La raison était comme nous l'avons montré

(1) Redflob, *op. cit.*, page 67; Esmein, I, pages 193-194.

(2) Esmein, *op. cit.*, t. I, page 195, note 87.

plus haut qu'étant donné que la Chambre des Lords n'est pas élue par le peuple comme la chambre des communes elle doit accepter l'expression de la volonté nationale représentée par les Communes. Mais le moment et les conditions de cette acceptation n'était point déterminés.

Le budget de 1909 élaboré par le Ministre Asquith comportait une série de nouveaux impôts à raison des grosses dépenses que demandait l'opinion publique pour augmentation de la flotte de guerre.

Le gouvernement ménagea dans la réforme la classe pauvre, laissant peser lourdement sur la classe riche la charge des dépenses nouvelles.

La chambre haute, à forte majorité conservatrice, refusa de voter le budget, et déclara qu'elle s'en remettait au jugement du peuple. Ce fut un acte d'une immense gravité on voyait pratiquer ce refus du budget qu'on croyait inscrit simplement en théorie dans les « textes books ». Lord Asquith condamna l'attitude de la chambre haute et lui reprocha d'être allée contre les lois fondamentales du royaume. La chambre des communes vota une résolution affirmant que ses privilèges étaient violés.

Ce qui était grave c'était non pas le refus du budget mais la demande des Lords de consulter le peuple.

Le Ministère ne pouvait accepter que le conflit fut porté devant le peuple. Cela aurait signifié que les Lords avaient le droit d'obtenir une dissolution. C'eût été reconnaître aux Lords une arme pour combattre le Ministère bien que la chambre des lords fut elle-même un corps immuable, non soumis au renouvellement (1).

(1) Redslob, *op., cit.*, page 70.

La dissolution fut cependant prononcée, mais dans une forme plus large que celle voulue par les Lords. Ce ne fut pas sur la question du budget de 1909 que le Ministère consulta le Pays, mais sur la question constitutionnelle des pouvoirs de la Chambre des Lords, non seulement concernant les privilèges financiers de la chambre des communes mais aussi la compétence législative générale des Pairs.

Les élections générales soutinrent le parti libéral qui revint avec une majorité très forte.

Les Lords acceptèrent le budget, mais le cabinet non content de cette victoire, fit voter le Parliament Act de 1911 qui annula, pour l'avenir, le droit de collaboration de la chambre haute aux lois des finances (1).

### B) *L'exemple Français.*

En France les deux chambres sont élues au suffrage universel, procédure qui leur permet d'avoir même compétence et même prestige. Le système anglais ne pouvait en conséquence y être adopté.

Cependant la constitution a limité le droit du Sénat en matière financière.

L'article 8 de la loi du 24 février 1875, dans son deuxième alinéa porte que les lois de finances ne peuvent prendre naissance dans le Sénat et qu'elles doivent d'abord être présentées à la Chambre des Députés et votées par elle.

(1) Parliament act, 18 august 1911. If a Money Bill having passed the House of Communes and sent up to house of Lords, at least one month before the end of the session, is not passed by the house of Lords, without amendements within one month after it is so sent to that house. The bill, shall unless the house of Commune directed to the contrary, be presented to his Majesty and become an act of Parliament and the royal assent being signified, notwithstanding that the house of Lords have not consented the bill. »



Peut-on s'appuyer sur ce texte pour reconnaître au Sénat le droit d'amender les lois de finance à lui transmises par la Chambre, dans le sens d'une augmentation ou d'une restriction, celui d'y insérer des dispositions tendant à l'établissement d'un nouvel impôt ou d'un nouveau crédit? Sur l'interprétation de ce texte les auteurs sont divisés.

Certains prétendent que la compétence sénatoriale se borne à voter ou repousser la loi des finances sans jamais pouvoir l'amender, sauf dans un sens restrictif.

D'autres reconnaissent au Sénat le droit de rétablir un crédit proposé par le Gouvernement et refusé par la chambre, sans toutefois lui permettre de voter des crédits nouveaux.

Quoiqu'il en soit, la question est fortement controversée, elle n'est pas encore résolue et donne lieu chaque année à un conflit pacifique entre les deux assemblées, conflit toujours heureusement résolu sans dommage, grâce au patriotisme parlementaire (1).

Dès 1871 la question était soulevée. Gambetta s'appuyant sur la dernière partie de l'article: Les lois « doivent être présentées à la Chambre des Députés et  *votées par elle*  » soutenait que le Sénat ne pouvait statuer que sur le vote des chambres et que toute initiative en matière de finance lui était interdite.

En 1888, le Président du Conseil reconnaissait au Sénat compétence pour relever un crédit repoussé par la Chambre des Députés, pourvu qu'il ait été présenté par le gouvernement.

Cette thèse s'appuyait sur l'initiative accordée au Président en matière financière par la loi du 25 février 1875, initia-

live que ne contestait point l'article 8 de la loi du 24 février 1875.

Mais à vrai dire la loi du 24 février 1875 ne conteste pas non plus l'initiative du Sénat en ces matières. Bien au contraire, elle confirme dans sa première partie l'égalité des deux chambres pour l'initiative et la confection des lois.

Si le second alinéa restreint la compétence du Sénat, c'est dans un sens limité. Il résulte simplement du texte contraire que le droit d'initiative sénatoriale ne pourra être exercé par voie directe, mais seulement par voie d'amendement aux propositions et projets discutés d'abord par la chambre.

Sans prendre partie dans ce débat, qu'il nous suffise de constater que dans un régime, où nous sommes en présence de deux chambres égales, toutes deux élues au suffrage universel, la question s'est posée de restreindre les droits du Sénat en matière financière, et Mr. Esmein lui-même, qui par ailleurs reconnaît que « là où deux assemblées sont élues, et surtout lorsqu'elles ont l'une et l'autre à la base le suffrage universel, il n'y a plus aucune raison pour établir entre elles aucune différence fondamentale relativement au vote des finances » admet cependant qu'il faut bien établir un ordre de présentation régulier et que le projet se présente en premier lieu devant la plus populaire des deux chambres, selon la priorité rationnelle établie par le système anglais (1).

#### C) *Exemple des constitutions récentes.*

Le principe adopté par les règles constitutionnelles

(1) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 436.

anglaise et française se retrouve dans les constitutions contemporaines.

En dehors d'une tendance générale à limiter la compétence législative de la chambre haute (2) certaines de ces constitutions limitent particulièrement cette compétence en matière financière. Nous citerons quelques exemples :

La constitution grecque, après avoir limité le pouvoir du Sénat sur les lois votées par la Chambre des Députés, dans son article 30, limite davantage son pouvoir en matière financière de sorte qu'il devient à peu près nul.

L'article 34 décide « le budget de l'Etat est soumis en premier lieu à la Chambre des Députés. Une fois voté il est renvoyé au Sénat, qui doit se prononcer dans le délai d'un mois. Si dans ce mois, le Sénat n'a pas pris de décision, il est présumé être d'accord avec la Chambre, laquelle statue définitivement à la majorité ordinaire.

La même procédure s'applique aux projets de loi portant octroi de crédits de l'Etat et conclusion d'emprunts publics » (1).

La constitution de l'Etat libre d'Irlande, n'ayant attribué au Sénat qu'un veto suspensif en matière législative ordinaire, dans son article 38, est allé plus loin encore en ce qui concerne les matières de finances. Elle en a privé totalement le Sénat. L'article 35 dispose « La Chambre des Députés seul légifèrera à l'exclusion du Sénat, en toute matière d'ordre financière (2).

Les constitutions polonaise, tchécoslovaque et allemande limitent, comme nous l'avons vu, le rôle législatif de la

(2) Ci-dessus, page 107 et s.

(1) Guetzevitch, *op. cit.*, page 197.

(2) Guetzevitch, *op. cit.*, pages 227-228.

Chambre haute à un simple veto suspensif contre toute loi votée par la chambre basse. Dans chacune de ces constitutions, la chambre basse à la prépondérance.

En résumé, les régimes différents adoptés par toutes les constitutions, touchant le rôle des deux chambres en matière proprement législative et en matière de finance, ont une tendance à limiter à l'extrême la compétence de la chambre haute.

Le système égyptien consacre au contraire le principe de l'égalité absolue des deux chambres en toute matière législative. (y compris les finances).

De cette opposition, si contraire à l'idéal affiché des constituants, nous tirerons cette conséquence qu'en voulant respecter avant tout le principe de l'égalité des deux Chambres la Comité des Trente est allé à l'encontre des principes constitutionnels les plus modernes comme les plus traditionnels en attribuant notamment aux deux Chambres une compétence égale en matière financière.

Bien plus, en adoptant le système du Congrès, au cas de conflit des Chambres sur le budget, le Comité a privé complètement de toute portée ce principe d'égalité pour lequel avait sacrifié par ailleurs les principes constitutionnels les plus reconnus.

Peut-on souhaiter voir maintenu un tel système? Après avoir diagnostiqué le mal, ne faut-il pas chercher le remède?

## § 6. Proposition de réforme

D'une manière générale, qu'il s'agisse d'une matière financière ou d'une matière législative ordinaire, nous somm

adversaires décidés du principe de l'égalité absolue des deux Chambres.

Après avoir fait la critique des formules adoptées par le Comité des Trente et passées dans le Comité de gouvernement, qu'il nous soit permis d'exposer à notre tour le système qui nous paraît le mieux approprié au fonctionnement de notre constitution.

Nous rejetons l'égalité des deux Chambres, pour la raison principale et suffisante que le Sénat n'est pas démocratisé et qu'il ne saurait être question de modifier son recrutement (1)

A la base de notre système est le principe de la suprématie de la Chambre basse en matière législative.

Etant donnée sa composition, le Sénat ne devrait jouer qu'un rôle modérateur.

Cependant, la prépondérance de la Chambre des Députés devrait fonctionner différemment suivant qu'il s'agit des lois proprement dites et des lois de finance.

En ce qui concerne les lois proprement dites, au cas où le Sénat rejeterait un projet de loi adopté par la Chambre celui-ci devrait revenir à la Chambre et ne serait définitif que s'il était voté par une majorité spéciale que nous proposerons des 2/3.

C'est le système du veto suspensif adopté par toutes les Constitutions nouvelles.

En ce qui concerne les lois de finances, il n'est pas dans nos intentions de priver complètement le Sénat du droit de statuer en matière financière. L'assemblée contient en

(1) Cf. ci-dessus, page 100.



effet une partie élue qui a le droit de statuer sur ces matières et qui représente une partie des gros propriétaires.

Aussi sommes-nous partisans d'*attribuer au Sénat un pouvoir proportionné à sa valeur représentative du pays.*

Il faut éviter d'autre part que les sénateurs, pris en général parmi les gros propriétaires, usent de leurs pouvoirs pour entraver la perception logique de l'impôt.

L'Egypte a besoin de réformes économiques, pour réaliser les travaux publics, mener à bien l'instruction obligatoire, les mesures d'hygiène, l'aménagement des campagnes, il est nécessaire que son budget soit solidement établi, résultat qui ne peut être acquis que si l'impôt est régulièrement perçu dans l'élément le plus riche de la Nation.

Nous proposons donc qu'un projet de loi en matière financière voté par la Chambre, rejeté par le Sénat, de nouveau soumis à la Chambre et, si celle-ci le vote à majorité absolue de ses membres, soit tenu pour définitif. On peut objecter qu'adopter une pareille formule revient à étendre considérablement le pouvoir de la Chambre. Nous répondrons, fidèle à notre conception du rôle du Parlement de l'Etat, qu'à la tête du gouvernement, le Roi, arbitre suprême, peut toujours dissoudre la Chambre, si son attitude lui paraît contraire à sa tâche constitutionnelle.

### **§ 7. L'Application du Principe de l'égalité des Chambres dans les attributions de Contrôle de l'exécutif**

A côté du travail législatif désormais étudié, le Parlement possède des attributions de contrôle. Le Parlement dans le régime moderne est le représentant de la souveraineté nationale.

ale, il a donc le pouvoir de contrôler les actes du Pouvoir exécutif. Le contrôle du Parlement réside essentiellement dans le système de la responsabilité ministérielle que nous allons étudier en détail plus loin.

Par ce mécanisme le Parlement devient le maître suprême de l'Etat.

Le Comité des Trente qui a pris comme base de son travail le principe de l'égalité des deux Chambres a-t-il réussi à le respecter dans les attributions de contrôle? Nous avons montré d'un côté l'illogisme de ce principe et d'un autre côté l'échec du Comité dans son application aux attributions législatives.

Nous allons voir que d'après le système de contrôle de l'égislateur constituant a complètement failli dans l'application de ce principe.

Tout d'abord le Comité a attribué aux deux Chambres le droit de « *Question* ». Les sénateurs ont comme les députés le droit d'adresser au Ministre des questions sur les actes de leur département.

Ce droit est d'ailleurs très répandu dans les régimes parlementaires. Le Comité a aussi attribué le droit « *d'interpellation* » aux Sénateurs comme aux Députés. Dans les deux cas le Comité s'est montré fidèle à ce principe.

Mais le Comité a donné à la Chambre des Députés seule le droit de mettre en jeu la *responsabilité ministérielle*. Or, d'après le système égyptien, les Ministres ne sont responsables que devant la Chambre des députés. L'art. 61 stipule :

« Les ministres sont solidairement responsables devant la Chambre des députés de la politique générale du gouvernement, et, individuellement, des actes de leur département. »

La conséquence de cette responsabilité est que la Chambre

des Députés peut seule obliger les Ministres à démissionner.

L'art. 65 stipule: « Lorsque la Chambre des Députés déclare n'avoir pas confiance dans le Cabinet, le Ministre doit démissionner. Si le vote ne vise qu'un Ministre, celui-ci doit se démettre. »

En conséquence, comment peut-on dire que le Comité a respecté le principe de l'égalité des Chambres!

Le Comité a justifié cette attribution en soutenant qu'il a attribué ce droit à la Chambre parce que celle-ci pouvait être dissoute. La responsabilité ministérielle n'est donc que le contre-poids de la dissolution (1).

Nous adoptons cette idée que la responsabilité est le contre-poids de la dissolution, mais cet argument ne nous aide pas sur le point de savoir si l'égalité des deux Chambres a été réellement respectée par le Comité.

Il nous semble, au contraire, que cette attribution a détruit complètement le principe de l'égalité des deux Chambres. Si la Chambre des députés ait seule le Pouvoir de révoquer les Ministres, cela signifie qu'elle est l'organe le plus puissant dans le régime parlementaire. Elle devient par son pouvoir la maîtresse suprême de l'Etat. C'est ainsi que le principe de l'égalité des Chambres est irrémédiablement en échec.

De plus, le Comité en organisant la responsabilité des Ministres a aussi donné à la Chambre des Députés seule le droit de mettre les Ministres en accusation.

L'article 66 stipule: « La Chambre des Députés a seul le droit de mettre les Ministres en accusation pour toute infraction commise par eux commises dans l'exercice de leurs fonctions. »

(1) Rapport du Comité des Trente, page 224.

Enfin, le ministre condamné ne peut être grâcié qu'avec le consentement de la Chambre des Députés. L'article 72 stipule « Le ministre condamné par la Cour spéciale de justice ne peut être grâcié qu'avec l'assentiment de la Chambre des Députés. »

Ces articles marquent un nouvel échec irrémédiable au principe de l'égalité des Chambres pris comme base des travaux du Comité des Trente.

## CONCLUSION

Notre conclusion à l'étude du Parlement égyptien, peut se ramener à quatre points principaux :

1° Tout d'abord le Comité a bien fait d'adopter le principe du bicamérisme et le mode de recrutement mixte du Sénat; mais il a commis une erreur en adoptant le suffrage indirect.

2° Il a gravement contredit les principes constitutionnels modernes en adoptant la solution de l'égalité des deux Chambres, étant donné la différence capitale qui existe entre leurs modes de recrutement respectifs.

En effet, le Sénat comprend pour partie des membres nommés par le Roi, et pour une autre partie, des membres élus sous certaines conditions.

La Chambre au contraire est élue par le suffrage universel.

Etant donnée cette différence de recrutement, le Comité devait reconnaître à la Chambre des Députés, qui représente seule la souveraineté nationale, un rôle législatif prépondérant.

3<sup>o</sup> Au cours de ses travaux le Comité a confondu les lois proprement dites, portant sur des matières législatives, et les lois concernant les matières de finances, en considérant les unes et les autres comme l'occasion d'un travail entièrement législatif.

4<sup>o</sup> Enfin les Comités, à raison même des conséquences illégitimes du principe de l'égalité, ont parfois été amenés à ne pas le respecter, de telle sorte qu'ils ont finalement condamné une formule qu'ils présentaient comme leur principale et indéfectible inspiratrice.

Le Comité gouvernemental l'a transgressé en ce qui concerne l'initiative en matière financière, puisqu'il a donné à la Chambre seule le droit d'augmenter ou de créer l'impôt.

Le Comité des Trente l'a rejeté indirectement par son système temporaire de fixation du budget en cas de conflit.

Il l'a complètement mis en échec en donnant à la Chambre seule le droit de désavouer et de mettre les Ministres en accusation.

Nous avons suffisamment insisté sur le sens et la portée de cette dernière critique, pour n'y pas revenir ici.

---



## TITRE II

# LE POUVOIR EXÉCUTIF

---

Le pouvoir exécutif est exercé uniquement par le Roi :

*Art. 29.* — Le pouvoir exécutif appartient au Roi dans les conditions établies par la présente constitution.

Cependant le Roi est assisté des ministres :

*Art. 57.* — A la tête des services de l'Etat se trouve le Conseil des ministres.

*Art. 60.* — Les actes du Roi se rapportant aux affaires de l'Etat n'ont d'effet que s'ils sont contresignés par le président du Conseil des ministres et les ministres compétents.

Nous étudierons le pouvoir exécutif exercé par le Roi dans ces termes, en deux catégories :

1° Le pouvoir réglementaire;

2° Le pouvoir discrétionnaire.

---

## CHAPITRE PREMIER

# LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

---

Le Roi, à l'exemple de tout titulaire du pouvoir exécutif, exerce la fonction réglementaire. Il fait des règlements. Il consulte du texte même de la constitution que le Roi peut faire trois catégories de règlements :

1° *Des règlements en exécution des lois.*

Art. 37. — Le Roi fait les règlements nécessaires pour l'exécution des lois sans modifier ou suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.

2° *Des règlements autonomes.*

Art. 44. — « Le Roi organise les services publics... »

Il est évident que pour organiser les services publics, le Roi a recours à la voie des règlements.

3° *Des règlements d'ordre législatif faits en vertu d'une compétence à lui donnée spécialement et expressément par le législateur constituant.*

Art. 41. — « Si dans l'intervalle des sessions du Parlement il est nécessaire de prendre d'urgence des mesures qui ne peuvent souffrir de retard, le Roi rend des décrets ayant force de loi, pourvu qu'ils ne soient pas contraires à la Constitution. Le Parlement devra être immédiatement convoqué en session extraordinaire et ces décrets doivent lui être soumis à sa première réunion. Si ces décrets ne sont pas soumis au Parlement ou s'ils sont rejetés par l'une ou l'autre des deux Chambres, ils cesseront d'avoir force de loi. »

Les règlements des deux premières catégories sont soumis à deux formes à la nature juridique communément reconnue dans la doctrine courante à l'acte réglementaire.

Le règlement est un acte administratif subordonné à la loi. Cet acte administratif a un double fondement. D'une part, il peut être pris par le chef de l'Etat en sa qualité d'*agent d'exécution des lois*, d'autre part, le chef de l'Etat en sa qualité de *gouvernant* peut faire *spontanément* des règlements. Le premier aspect du pouvoir réglementaire est admis exclusivement.

par la doctrine traditionnelle française; elle est notamment soutenue par Lafferrière, Ducroq et Esmein. Pour Esmein (1) le pouvoir réglementaire ne rentre pas nécessairement dans le pouvoir législatif, et le règlement n'est point la loi. Le règlement est, en effet, simplement une prescription qui a pour but d'assurer l'exécution de la loi en la complétant dans le détail, mais sans pouvoir en changer ou en modifier ni le texte ni l'esprit. Aussi, le droit de faire des règlements ne revient-il pas nécessairement ni même naturellement au pouvoir législatif. Il doit être confié naturellement au pouvoir exécutif, car étant chargé d'exécuter les lois, c'est lui qui peut le plus utilement les compléter de cette manière. » Moreau, Duguit et Hauriou, admettent, en dehors de ce premier aspect du pouvoir réglementaire, un autre élément suivant lequel le chef de l'Etat agit spontanément au seul titre de gouvernant (2).

Sous ces deux aspects, le règlement est un acte administratif subordonné à la loi. Sans doute, il a avec elle des points de ressemblance. Comme elle, il édicte une règle générale, mais cette règle est d'une nature toute différente en ce sens qu'elle est subordonnée à la loi. Il y a un rapport de subordination entre le règlement et la loi, rapport qui peut s'analyser dans les trois formules suivantes :

a) Si le règlement et la loi peuvent présenter une certaine ressemblance quant au caractère des règles édictées, ces règles n'ont pas la même puissance d'effet. La loi est d'essence supérieure, elle crée des règles qui s'imposent aux autorités étatiques et qui dominent le droit réglementaire. Quant au règlement, il est dominé par la loi formelle, qui peut toujours l'abroger sans qu'il y ait réciprocité. Enfin, le règlement ne lie pas

(1) Esmein, *op cit.*, t. II, page 575.

(2) Duguit, *L'Etat*, t. II, page 285 et suivantes.

les autorités administratives qui l'ont édicté, et qui demeurent toujours libres de le modifier.

b) De plus, le règlement reste toujours subordonné à la loi. Il ne peut intervenir qu'en exécution de la loi, c'est-à-dire à sa suite, et dans le sens qu'elle lui indique. Il ne saurait donc aller à l'encontre de la loi ni aborder directement une matière sur laquelle le législateur a statué.

c) Comme il est subordonné à la loi, le règlement est tenu de s'y conformer; comme tel, il est alors sujet à un contrôle exercé par la voie juridictionnelle comme tous les autres actes administratifs.

Ces principes sont bien ceux qui ont inspiré la rédaction des articles relatifs à l'exercice du pouvoir réglementaire normal (art. 37 et 44).

## § 1. — Règlements pris en exécution des lois

En vertu de l'article 37 de la constitution, le Roi peut exercer son pouvoir réglementaire en vue de l'exécution des lois, sans pouvoir jamais les modifier ni les suspendre (1). Faut-il admettre, par interprétation de ce même article, que, dans l'exercice de son pouvoir réglementaire en exécution des lois, le Roi puisse *compléter* une loi existante?

Il s'agit d'abord de savoir ce que l'on doit entendre exactement par les termes : « Compléter une loi ».

S'il s'agit, tout en restant dans le cadre strict des principes énoncés par la loi, d'en régler succinctement les détails — très nombreux pour être énoncés directement dans la loi — œuv

(1) Cf. art. 14 de la charte de 1830.

du législateur, il est logique et nécessaire que cette tâche revienne au chef de l'exécutif.

En France, « il est hors de doute que le gouvernement, en dehors de toutes invitations à lui adressées par les Chambres, peut, doit même faire les règlements nécessaires à l'effet de compléter une loi, *édicter toutes les dispositions de détail indispensables* pour que la loi puisse aisément s'appliquer et atteindre le but qu'a poursuivi le législateur en la votant (1).

« Par là, dit M. Esmein, on débarrasse les lois de détails minutieux et inutiles, en même temps qu'on remet le soin de fixer les détails nécessaires pour l'exécution de la loi à l'autorité qui a le plus de compétence et qui est la mieux placée pour opérer cette réglementation, c'est-à-dire à celle qui a la charge de faire exécuter les lois » (2).

Enfin, il serait matériellement impossible que le législateur réglât tous les détails toujours plus ou moins compliqués et nombreux d'une loi.

Dans tous les pays, même aux Etats-Unis et en Angleterre, où l'on voulait réserver au Parlement le droit exclusif d'édicter toutes les dispositions de la loi, on a été obligé de reconnaître l'impossibilité matérielle de le faire et l'on a donné une large part de pouvoir réglementaire à l'exécutif (3).

En Egypte, comme dans tous les pays, et sous tous les régimes, le chef de l'Etat peut donc édicter spontanément des décrets réglementaires pour compléter la loi.

Mais s'il s'agit d'entendre par ce terme « compléter » l'addition, au texte du législateur, de dispositions étrangères à l'es-

(1) Duguit, *Traité*, t. IV, page 699.

(2) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 76.

(3) Duguit, *op. cit.*, t. IV, page 699.



prit même de la loi, c'est là outrepasser les limites du pouvoir exécutif, c'est, à proprement parler, légiférer, et par conséquent empiéter sur les attributions qui doivent être strictement réservées au Parlement.

Le caractère de cette compétence réglementaire normale n'est pas modifié par le fait que le Parlement invite expressément le pouvoir exécutif à compléter la loi qu'il a votée. On a prétendu longtemps, dans une théorie aujourd'hui considérée comme périmée, que par une semblable invitation, le Parlement déléguerait son pouvoir législatif à l'exécutif. Cette théorie est énergiquement combattue par l'unanimité de la doctrine récente.

M. Esmein écrit : « La délégation du pouvoir législatif comme de toute autre prérogative que la constitution attribue aux Chambres est juridiquement impossible. La raison en est bien simple. C'est que le pouvoir n'est point pour elles un droit propre. C'est une fonction que la Constitution lui confie; non pour en disposer à leur gré, mais pour l'exécuter elles-mêmes d'après les règles constitutionnelles. Seul le Souverain peut faire une semblable attribution et le pouvoir législatif n'est pas le Souverain, mais simplement le délégué du Souverain » (1).

Donc, le Parlement n'étant pas titulaire du pouvoir législatif, ne peut en disposer pour le déléguer.

C'est donc toujours du simple pouvoir réglementaire que le gouvernement fait usage. Mais dans ce cas, il l'exerce, après intervention du pouvoir législatif et sur son invitation (2).

M. Duguit estime qu'en droit égyptien le gouvernement peut

(1) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 82.

(2) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 83.

omme le gouvernement français, faire des règlements « sur délégation législative » (1).

Nous ne pouvons que nous rallier à cette opinion, et nous pensons qu'en Egypte comme en France cette invitation n'est pas une délégation législative, mais le simple exercice du pouvoir réglementaire ordinaire.

## § 2. — Règlements autonomes.

Les règlements autonomes se ramènent principalement à deux catégories :

- 1° Les règlements de services publics;
- 2° Les règlements de police.

### *1° Règlements de services publics.*

Le droit et même le devoir pour le chef de l'Etat, le Roi, de faire spontanément des règlements en qualité, non plus d'agent d'exécution suprême, mais en qualité d'administrateur, est affirmé implicitement dans l'article 44, en ce qui concerne les services publics.

Par cette seule formule, « Le Roi organise les services publics », il est incontestable que le législateur constituant a reconnu au Roi l'exercice spontané du règlement, seul procédé possible d'organisation des services publics.

Ainsi se trouve tranché, par avance, le débat qui, en l'absence d'un texte constitutionnel précis, a pu s'élever en France sur la question.

Un certain nombre d'auteurs, et le Conseil d'Etat lui-même ont prétendu expliquer ce pouvoir réglementaire en soutenant qu'il découlait du pouvoir réglementaire général attribué par la constitution au président de la République, pour surveiller et assurer l'exécution des lois. Pour eux, tous les services

(1) Duguit, *Leçons de droit public*, page 170.

publics ont pour but d'assurer l'exécution des lois et en organisant par les règlements, le chef d'Etat ne fait qu'exercer le pouvoir réglementaire que lui donne la loi constitutionnelle (1).

Cette manière de voir a été critiquée par M. Duguit qui trouve que les services publics n'ont pas à proprement parler pour objet d'assurer l'exécution des lois, mais qu'ils doivent fonctionner conformément aux lois, ce qui est tout à fait différent (2).

Pour lui, le règlement de service public est autonome et ne se rattache à aucune loi déterminée, il n'a point pour but de régler les détails d'application d'une loi.

Mais il prend son origine dans une règle constitutionnelle coutumière qui s'est introduite lentement au cours du XIX<sup>e</sup> siècle (3).

M. Carré de Malberg trouve également que ce pouvoir réglementaire a pris naissance en dehors des règles de la constitution, mais il repousse les règles constitutionnelles coutumières et en conséquence admet seulement l'exercice de ce pouvoir réglementaire dans la mesure où il intervient pour la mise en œuvre des lois créatrices de services publics (4).

## 2<sup>o</sup> Les règlements de police.

Un règlement de police est « toute disposition prise par l'autorité générale et qui apporte d'une manière préventive, des restrictions à la liberté individuelle afin d'assurer le maintien de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publique (5).

La plupart des règlements de police ne se reportent à

(1) Duguit, *op. cit.*, t. IV, page 716.

(2) Duguit, *op. cit.*, t. IV, pages 716-717.

(3) Duguit, *op. cit.*, t. IV, page 735.

(4) Carré de Malberg, *op. cit.*, t. I, page 340.

(5) Duguit, *op. cit.*, t. IV, page 728.

une loi. En conséquence, comment justifier *constitutionnellement* cette attribution du pouvoir exécutif.

En France, des divergences d'opinion se sont manifestées à ce propos. M. Hauriou a justifié l'existence de ces règlements de police en soutenant que le règlement ne fait qu'assurer l'exécution des lois de police, qu'il ne donne aucune injonction préventive aux particuliers, qui ne soit en germe dans une loi de police (1).

M. Duguit ne voit pas que le règlement de police ait son origine dans la constitution. Et il remarque avec raison que beaucoup de règlements ne se rattachent à aucune loi déterminée. Fidèle à sa théorie de traditionalisme historique, il les trouve justifiables uniquement du point de vue du droit coutumier (2).

En Egypte, les règlements de police ont toujours été l'œuvre du pouvoir exécutif. On peut dire qu'il n'y a presque jamais eu chez nous de lois de police.

Ceci s'explique aisément si l'on considère qu'à l'origine tous les pouvoirs étaient centralisés dans les mains du souverain. Or, il était d'usage en Egypte de régler les questions de police par la voie réglementaire. Le Souverain a conservé cet usage.

Cet état de chose a-t-il été modifié par la constitution?

Nous savons que sous le nouveau régime, le Parlement est le seul organe qui puisse édicter des règles par voie de disposition générale.

La constitution a-t-elle donc stipulé des dispositions spéciales, concernant la question de police?

A-t-elle rompu avec l'ancien usage?

(1) Hauriou, *op. cit.*, page 390.

(2) Duguit, *op. cit.*, t. IV, page 736.

Il ne saurait y avoir à ce sujet aucune équivoque. La constitution est absolument muette sur ce point.

Que décider en un cas si important, lorsqu'il s'agit de dispositions générales aussi nombreuses?

D'un côté, nous ne pouvons les assimiler aux règlements édictés pour l'exécution des lois.

D'autre part, nous ne pouvons, non plus, les assimiler aux règlements de complément des lois, puisqu'il n'y avait pas de lois de police, puisque toutes les questions de police ont toujours été résolues par des règlements.

Ce silence de la constitution fait que les règlements de police vont alors tomber sous le coup de l'article 167. Cet article est ainsi conçu :

« Art. 167. — Les dispositions des lois, décrets, ordres, règlements, arrêtés, décisions, et tout autre acte ou mesure promulgués ou édictés dans le passé et d'après les règles et formes adoptées jusqu'ici, resteront en vigueur, à condition que leur exécution soit mise en harmonie avec les principes de liberté et d'égalité garantis par la présente Constitution, le tout sans préjudice du droit du pouvoir législatif de les abroger ou de les modifier dans les limites de son pouvoir, mais sans porter atteinte au principe de la non-rétroactivité des lois sanctionné à l'art. 27. »

Le Parlement n'ayant jamais apporté de modification à la question des règlements de police, ceux-ci survivent avec leur plein effet et trouvent la justification de leur légalité dans le texte constitutionnel.

Mais en outre, le gouvernement continue de nos jours à faire des règlements de police, suivant ce principe. Théoriquement, ces nouveaux règlements ne sont point réguliers du point de vue constitutionnel. Mais ils prennent leur source

leur justification dans l'ancienneté de la tradition et le silence du texte constitutionnel. On a pu dire qu'ils tirent leur valeur, en Egypte comme en France, d'une espèce de droit *constitutionnel coutumier*.

Le jour où le Parlement votera des lois de police, les règlements de police rentreront dans la catégorie des règlements ordinaires, édictés uniquement pour exécuter ou compléter les lois.

En résumé, le pouvoir réglementaire normal, selon l'article 37-44, est un pouvoir purement exécutif.

Dans toute l'étendue de son activité réglementaire normale, le Roi est soumis à la Constitution et à la loi ordinaire. En vertu du texte constitutionnel, d'une part, et d'autre part en vertu du serment qu'il a prêté, conformément à l'article 50 de la constitution, devant les Chambres réunies : « Je jure, par le Dieu Tout Puissant, d'observer la constitution et les *lois* du peuple égyptien ».

En est-il de même dans l'exercice de la troisième catégorie de règlement prévue par le gouvernement ?

### § 3. — Les règlements ayant force de loi.

A côté de ce pouvoir réglementaire normal, le Roi jouit d'un pouvoir réglementaire exceptionnel qui lui est accordé par l'article 41 et que l'on peut appeler le pouvoir réglementaire de nécessité.

« Si dans l'intervalle des sessions du Parlement, il est nécessaire de prendre d'urgence des mesures qui ne peuvent souffrir de retard, le Roi prend des décrets ayant force de loi ; pourvu qu'ils ne soient pas contraires à la constitution. Le Parlement devra être immédiatement convoqué et ces décrets doivent lui être soumis dès la première réunion. Si ces décrets ne sont pas soumis au Parlement ou si l'une ou l'autre des



deux Chambres les rejettent, ils cesseront d'avoir force de loi. »

Le pouvoir réglementaire attribué au Roi en vertu de ce dernier article, est tout à fait différent du pouvoir réglementaire ordinaire, qui est toujours subordonné à la loi, qu'il s'agisse d'un règlement d'exécution ou d'un règlement autonome.

Le Roi prend en vertu de ce texte des décrets qui ont force de loi. Il impose à une catégorie de particuliers, ou même à la nation toute entière, une règle nouvelle par voie de disposition générale. Sortant du domaine de l'exécution des lois, il agit en législateur proprement dit.

Non seulement ces décrets sont faits sur des matières législatives, sans que le législateur normal soit intervenu pour les autoriser, mais encore et *surtout*, le Roi peut, par décret modifier ou même suspendre une loi.

On voit immédiatement que cet exercice du pouvoir réglementaire vient à l'encontre à la fois du principe de la séparation et de la collaboration des pouvoirs. Sous un régime de séparation des pouvoirs, les lois n'émanent que du Parlement et sous le système de la collaboration des pouvoirs la loi est le résultat d'une collaboration plus ou moins étroite du chef d'Etat et du Parlement.

Si tel est le rôle du Parlement sous les deux régimes, comment expliquer qu'une ordonnance réglementaire puisse être prise par le monarque seul, sans l'intervention du Parlement? (1)

Laband et les auteurs allemands en général justifient le décret-loi par la nécessité où se trouve toujours le gouvernement

(1) Duguît, *L'Etat*, t. II, page 288.

de régler une situation qui n'est pas prévue par la loi, ou même de modifier, en raison de circonstances spéciales, les dispositions de la loi. Le législateur ne peut pas tout prévoir et souvent la nécessité s'impose soit de modifier la loi, soit de faire immédiatement une règle nouvelle. Le décret-loi est fondé sur la nécessité (1).

En fait, la plupart des constitutions des différents Etats allemands, avant la guerre, prévoyait expressément le droit pour le prince de prendre d'urgence des ordonnances ayant force de loi, au nom d'un droit de nécessité publique, et la constitution allemande de 1919 prévoit, dans son article 48, ce même pouvoir réglementaire de nécessité.

D'une manière générale, pendant la dernière guerre, cette extension du pouvoir réglementaire s'est même développée, par la force des choses, en dehors de toute règle constitutionnelle (2).

Nous n'avons pas ici l'intention de justifier ou de critiquer l'extension que le pouvoir réglementaire a pris dans ces pays. Il faut bien constater que la nécessité est parfois si pressante qu'elle peut provoquer des dérogations aux règles les mieux établies.

(1) Duguit, *L'Etat*, t. II, page 288 et suivantes.

(2) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 88, écrit à cet égard :

« Même les démocraties modernes, de culture latine ou anglo-saxonne, qui n'admettent qu'un gouvernement légal, c'est-à-dire soumis à l'autorité de la loi, en temps de crise ou durant l'état de siège aussi bien qu'en temps normal, ont été obligées de reconnaître pendant la guerre le droit de nécessité. Bien que les systèmes constitutionnels anglais, français, italien et américain ne prévoyaient pas le droit de nécessité, la guerre, par suite de l'âpreté de la lutte qui a mis en jeu l'existence même des Etats en cause et par suite de la mobilisation de toutes les forces nationales a nécessité une extension formidable des attributions réglementaires du pouvoir exécutif. »

Il nous reste à savoir si le Roi, en faisant ces règlements d'ordre législatif, exerce le pouvoir législatif qui lui est attribué dans l'article 24.

Nos développements précédents, sur le pouvoir législatif, montrent qu'il n'en est rien.

Comme organe législatif, le Souverain se borne simplement nous l'avons vu, à exercer le droit de sanction, c'est-à-dire par le jeu même des principes constitutionnels, à faire un acte législatif sans efficacité réelle.

Le Roi, qui ne possède normalement aucun pouvoir législatif, serait-il titulaire exclusif de ce pouvoir dans les circonstances exceptionnelles, et cela en vertu de la constitution?

Il y a, au premier abord, dans ce contraste des règles constitutionnelles, un paradoxe apparent qu'il importe de dissiper.

En réalité, le Roi n'apparaît pas davantage, dans l'exercice de ce pouvoir réglementaire d'urgence, comme un législateur. C'est un administrateur, mais un administrateur aux pouvoirs provisoirement renforcés, et qui tiennent à ce fait qu'il est le seul organe constitutionnel fonctionnant.

Le Parlement est absent. L'ordre public est menacé. Le salut du pays exige que des mesures soient prises immédiatement. Des mesures qui doivent suspendre ou modifier des lois existantes. C'est le Roi qui les prendra, sous forme de *décrets ordinaires*, mais qui, en vertu de la Constitution, auront force provisoire de loi. La formule de l'article 41 s'éclaire elle-même : « Le Roi prend des décrets ayant force de loi ».

Dans l'exercice de ce pouvoir normal, à conséquences anormales, extraordinaires, le Roi n'en est pas moins toujours subordonné à la loi : *subordination immédiate à la loi suprême* la constitution, subordination prévue par la constitution même : « ... le Roi prend des décrets ayant force de loi, pour

qu'ils ne soient pas contraires à la constitution ». *Subordination suspendue*, relative à la loi ordinaire, prévue indirectement par la Constitution dans la formule du serment du Roi « Je jure par le Dieu Tout-Puissant que j'observerai la constitution et les lois du peuple égyptien ».

La constitution a d'ailleurs porté plusieurs limites au pouvoir réglementaire de nécessité.

Le législateur constituant a limité d'une part le *lieu* d'exercice de ce droit, d'autre part son *objet*, et enfin sa *portée* dans le temps.

1° Il en a limité le *lieu* d'exercice par des conditions de temps et de but.

a) Ce droit ne peut être exercé que dans *l'intervalle des sessions*. La règle logique est sauvegardée que le Parlement est le seul organe qui fait les lois, qui peut imposer à la nation une règle nouvelle, par voie de disposition générale.

Mais une question importante demeure ouverte : celle de savoir si le Roi a le droit ou non de prendre des décrets ayant force de loi, dans la période d'*ajournement* ou de *dissolution* des Chambres.

En effet, pendant la période d'*ajournement*, la session du Parlement est interrompue, mais peut-on dire qu'il y ait alors un intervalle de sessions? Non sans doute, l'expression « dans l'intervalle des sessions » s'applique aux vacances ordinaires de chaque année, à la période comprise entre deux sessions successives (1). Cela est tout à fait clair puisque l'expression de *sessions* au pluriel montre que l'intervalle se place entre deux sessions indépendantes : celle qui finit et celle qui vient. Or la période d'*ajournement* n'est pas l'intervalle des sessions

(1) Duguit, *Leçons de droit public*, page 176.

puisqu'elle interrompt seulement la session du Parlement.

Celui-ci, quand il se réunit de nouveau après l'ajournement, ne fait que continuer la même session et personne ne peut dire qu'il commence une session nouvelle. La période d'ajournement ne compte pas, de sorte que le Parlement prolonge sa session interrompue d'une période équivalente à celle de l'interruption.

Donc on peut affirmer que le Roi ne peut prendre ces décrets que pendant les intervalles ordinaires des sessions et non pendant la période d'ajournement.

Il faut noter que nous n'entendons point exclusivement par intervalle ordinaire, l'intervalle expressément placé entre deux sessions ordinaires. L'intervalle existant entre une session extraordinaire et une session ordinaire est aussi un intervalle normal. En d'autres termes, il faut et il suffit qu'un intervalle soit placé entre deux sessions indépendantes, l'une qui finit et l'autre qui commence, pour qu'il y ait intervalle ordinaire donnant lieu à l'exercice du droit de décret.

En cas de *dissolution*, il n'en est pas de même. La dissolution met fin à la session du Parlement et le nouveau Parlement commence une autre session. Mais la période qui suit la dissolution de la Chambre et dure jusqu'à la réunion de la Chambre nouvelle, n'est pas davantage un intervalle de session. Avec la convocation de celle-ci, commence un nouveau cycle de sessions, entièrement distinct du cycle des sessions de la Chambre précédente, auquel la dissolution avait mis fin.

Le Roi ne peut prendre alors de décrets.

Le doyen Duguit, dans son commentaire sur la constitution égyptienne, arrive à la même conclusion par un autre moyen qui renforce notre thèse :

« Ainsi votre constitution donne, dit-il, sous certaines con-

ditions, au Roi, le pouvoir de faire des règlements d'ordre législatif, mais c'est un pouvoir exceptionnel qu'il ne peut exercer que dans les conditions strictement déterminées par la constitution. Les termes de la constitution doivent être rigoureusement interprétés et appliqués *stricto sensu*. C'est ainsi que la condition indispensable est d'abord qu'on se trouve dans l'intervalle du Parlement, c'est-à-dire entre des sessions parlementaires.

Il faut, en outre, que le Parlement soit immédiatement convoqué. Ce qui implique que, si le Parlement ne pouvait pas l'être, le Roi ne pourrait pas user de son pouvoir réglementaire exceptionnel. La conséquence logique en est qu'il ne peut pas *exercer ce pouvoir en cas de dissolution de la Chambre des députés. Le Parlement ne pourrait pas en effet être immédiatement convoqué* » (1).

b) Le législateur constituant a limité en outre le pouvoir réglementaire anormal du chef de l'Etat, quant à son lieu d'exercice, en y apportant une condition de but, de cause déterminée : l'urgence. Le Roi ne peut prendre ces décrets qu'en cas d'urgence, lorsque l'intérêt ou la sécurité du pays sont en jeu. Sur ce point, deux questions se présentent naturellement à l'esprit :

Le domaine de l'urgence est-il délimité?

Qui en est juge?

Le mot urgence doit être précisé. C'est un de ces termes vagues et élastiques qui se prêtent à toutes les exigences et à tous les caprices de l'arbitraire. Son imprécision peut servir d'excuse à des empiètements regrettables. D'ailleurs, tout élément de déloyauté ou de préméditation mis à part, il est bien

(1) Duguit, *op. cit.*, page 171.



certain que telles mesures paraîtront urgentes à certains, qui pour d'autres n'auront qu'un intérêt secondaire.

Mais il est impossible de pallier à ces inconvénients et de délimiter nettement par avance le domaine de l'urgence, laquelle est variable et entièrement subordonnée au hasard des circonstances.

Dès lors, il apparaît que la délimitation, toute relative, du domaine de l'urgence, doit être prononcée, dans chaque cas, par le jugement d'un chef ou d'un corps éclairé. Quel est, dans le système de la constitution égyptienne, ce juge?

Bien que le texte ne le précise pas, il est sous-entendu que le Roi est juge de l'urgence puisque la constitution lui attribue cette prérogative sans limites. De plus, en l'absence du Parlement, le Roi est le pouvoir qui dirige le pays et prend toutes les mesures nécessaires à sa sécurité.

Mais cela veut-il dire que le Parlement ne peut pas après sa réunion être juge définitif de l'urgence? En d'autres termes le Parlement peut-il déclarer l'inconstitutionnalité d'un cas considéré comme urgent par le Roi? S'il le peut, on voit immédiatement quelles conséquences graves ce droit entraîne : dès le jour où il décide que la déclaration d'urgence était inconstitutionnelle, les mesures prises sont considérées comme nulles d'une nullité absolue.

En réalité, le Parlement ne jouit pas de ce droit. L'urgence ne saurait être appréciée d'une manière précise et définie : le Parlement ne possède aucune règle qui lui permette de déterminer les limites exactes. D'ailleurs, la constitution attribue au Roi le droit sans limites de juger l'urgence, il ne peut donc être question de diminuer cette prérogative en permettant au Parlement d'en contrôler l'exercice.

Le Parlement statue sur les décrets eux-mêmes, mais il

peut les priver de leur portée passée, car son jugement n'est pas rétroactif comme nous le verrons par la suite, ce qui est la conséquence logique du principe d'après lequel le Roi est le juge absolu.

D'ailleurs, le Parlement possède une garantie sérieuse contre l'abus de cette prérogative : il peut blâmer les ministres responsables.

Enfin, il faut remarquer qu'il y a une différence entre le texte actuel et le texte voté par le Comité des Trente. Ce dernier a davantage limité cette prérogative : « Si dans les intervalles des sessions il est nécessaire de prendre d'urgence des mesures *qui ne peuvent souffrir de retard jusqu'à la réunion d'une session extraordinaire* du Parlement, le Roi prend des décrets ayant force de loi pourvu qu'ils ne soient pas contraires à la constitution ».

D'après ce texte, le comité stipule que le Roi ne pourra prendre le décret que si les mesures sont si urgentes qu'elles ne pourront attendre la réunion du Parlement convoqué en session extraordinaire.

Par là, le Comité voulait davantage limiter cette prérogative dans l'espace afin qu'elle ne puisse devenir dangereuse. Il voulait que le pouvoir exécutif laissât au Parlement la liberté d'agir seul toutes les fois possibles. Nous retrouvons toujours chez le législateur ce même souci de limiter partout les prérogatives royales et de présenter le Parlement comme la seule puissance de l'Etat. En effet, par cet article, le Comité ne voulait pas attribuer au Roi une prérogative proprement dite, sans cela il ne l'aurait pas soumise à tant de conditions. Mais il voulait avoir à opposer aux périls soudains qui pouvaient surgir pendant les vacances du Parlement la seule autorité qui pût momentanément les remplacer : l'autorité royale.

Nous n'approuvons pas le Comité du gouvernement d'avoir supprimé cette condition stipulée par le Comité des Trente, car nous estimons qu'elle est utile.

On peut objecter cependant qu'elle est presque illusoire, puisque c'est toujours le Roi qui décide si oui ou non le cas peut attendre la réunion du Parlement, de sorte que, s'il le veut, il peut déclarer que les mesures ne peuvent souffrir aucun retard et prendre les décrets.

Mais il faut toujours se rappeler que le respect des principes constitutionnels repose essentiellement sur la loyauté du chef de l'Etat. Il ne faut donc pas effacer les garanties qui dépendent de son exactitude et de sa sincérité sous prétexte qu'il peut toujours trouver le moyen d'y échapper. En effet, on peut admettre qu'il est plus sûr d'adopter des garanties dont le respect n'est pas subordonné au seul bon vouloir d'une personne déterminée. Cependant, si peu d'effet qu'elle ait, cette garantie peut encore exercer sur le monarque une influence morale bienfaisante et par là elle se justifie.

2° Une seconde limite existe quant à l'*objet*.

Le Roi ne peut prendre de décrets contraires à la Constitution. Cette limite est très importante et même nécessaire. Donner au Roi le droit de prendre des décrets même s'ils sont contraires à la constitution, c'est le despotisme absolu. Le Roi pourrait donc suspendre les droits parlementaires, empiéter sur les droits individuels par des décrets simples émanant de lui. Grâce à la condition restrictive, inscrite dans le texte, le Roi ne peut empiéter sur les principes consacrés par la constitution. Mais il peut modifier ou suspendre par ses décrets les lois existantes.

Ici se pose encore la même question : qui est le juge de l'inconstitutionnalité des décrets ? le Roi ou le Parlement ?

est évident que ce n'est pas le Roi, mais bien le Parlement. La constitution a été gagnée par les efforts du peuple. Elle émane, ou au moins elle dépend de sa volonté, c'est au peuple représenté en son Parlement que revient le droit de statuer sur les décrets et de juger s'ils sont ou non constitutionnels. De plus, donner au Roi le pouvoir de prendre des décrets sans contrôle et d'en juger la constitutionnalité, c'est lui donner tous les pouvoirs, et il peut alors arriver facilement à suspendre la vie nationale.

Examinons maintenant la suite de l'article : « Le Parlement doit être *immédiatement* convoqué et ces décrets doivent lui être soumis à sa première réunion. Si ces décrets ne sont pas soumis au Parlement ou s'ils sont rejetés par l'une ou l'autre des deux Chambres, ils *cesseront* d'avoir force de loi. »

3° Le législateur limite encore d'après ce paragraphe la prérogative royale dans le *temps* ou la *durée* de ces décrets. Les décrets ne doivent pas durer longtemps sans le contrôle du Parlement. Celui-ci doit être immédiatement convoqué pour statuer définitivement sur leur sort. D'un autre côté, ils cessent d'avoir force de loi s'ils ne sont pas soumis au Parlement ou s'il les rejette, c'est-à-dire que leur effet est limité dans le temps par la réunion du parlement.

Quelques juristes estiment que le défaut de cet article réside dans l'imprécision avec laquelle il parle de la convocation : le législateur n'a pas même exigé que cette convocation soit immédiatement faite comme il l'a exigé dans d'autres cas. Ils pensent que le pouvoir exécutif peut retarder la réunion extraordinaire du Parlement sous des prétextes plus ou moins bons, qu'il peut même prendre des décrets aussitôt après la fin de la session ordinaire et ne pas convoquer le Parlement en session extraordinaire, de sorte que ces décrets

seraient valables pendant une période assez longue sans le contrôle du Parlement (1).

Ces juristes ont fait cette critique sans doute parce qu'ils n'ont examiné que le texte arabe.

En effet, il y a une différence entre le texte arabe et le texte français. Le mot « immédiatement » souligné dans l'article ci-dessus n'existe pas dans l'article arabe. La vérité est que le mot « immédiatement » devrait aussi exister dans le texte arabe, puisqu'il existe dans le texte final d'après les Rapports du Comité du Gouvernement et d'après le texte français qui est aussi officiel. C'est une erreur regrettable de la part des rédacteurs.

On peut dire que ces juristes approuvent la limite inscrite dans le texte français puisqu'ils reprochent seulement l'omission du mot immédiat.

Mais nous trouvons que le texte est encore défectueux par ailleurs. Pour nous, l'erreur réside dans le fait qu'on donne au pouvoir exécutif le droit de convoquer le Parlement au lieu de donner à ce dernier le droit de se réunir de plein droit. Nous savons que le Parlement est la seule puissance capable de légiférer. Or les décrets rendus par le pouvoir exécutif posent des règles générales, analogues aux lois bien qu'ils n'émanent pas de la puissance législative. Ce droit du pouvoir exécutif est donc un empiètement sur le droit du corps législatif bien qu'il soit justifié par la nécessité. C'est donc pour contre-balancer et pour atténuer l'effet de cet empiètement qu'on devrait donner au Parlement le droit de se réunir

(1) Sadek et Ibrahim, *op. cit.*, page 162. Amin el Rafic, directeur du journal *El Akbar* (art. n° 8 d'une série de critiques sur la constitution égyptienne publié du 22 avril jusqu'au 7 mai 1923).

plein droit sans être convoqué et pour lui permettre d'exercer en toute liberté ce qui constitue proprement sa fonction.

D'après le texte, les décrets rendus par le Roi doivent être soumis au Parlement convoqué en session extraordinaire à sa première réunion. C'est une condition logique et naturelle puisque le Parlement est convoqué spécialement pour statuer sur ces décrets.

Enfin le texte a précisé nettement la période pendant laquelle ces décrets peuvent avoir force de loi : jusqu'à la date de la première réunion du Parlement. A ce moment, le Parlement devient maître et le pouvoir législatif temporaire s'efface devant lui. Si l'une ou l'autre des deux Chambres rejette ces décrets, ils cesseront d'avoir force de loi, si elle les ratifie ils deviendront des lois et seront alors légitimement obligatoires.

Le législateur a envisagé en outre une sanction pour le cas de non-soumission des décrets d'urgence au Parlement dans sa première réunion; ils cesseront d'avoir force de loi.

On peut objecter qu'il est inadmissible que le pouvoir exécutif ne soumette pas ces décrets au Parlement étant donné que celui-ci est spécialement convoqué pour les examiner. On voulait seulement montrer que ces décrets peuvent ne pas avoir force de loi, même si le Parlement ne vote pas contre eux.

Sur ce point, le texte du Comité des Trente manquait de précision : « Ces décrets doivent être soumis au Parlement à sa première réunion et si les deux Chambres ne l'approuvent pas ils tombent ».

D'abord, le Comité n'a pas envisagé le cas où les décrets ne sont pas soumis au Parlement dans sa première réunion, comme l'a envisagé le Comité du gouvernement.



Ensuite l'expression *ils tombent* n'est pas précise. On ne sait pas quand exactement cet effet est produit, alors que l'expression *ils cesseront d'avoir force de loi* précise la date exacte où ces décrets tombent. C'est le jour où, devant être soumis au Parlement, ils ne l'ont point été, ou le jour où l'une ou l'autre des deux Chambres les rejette. On en peut déduire que le rejet n'a aucun effet dans le passé. Le fait que le Parlement rejette ou le fait de non-soumission n'a aucun effet rétroactif. Les décrets sont toujours considérés comme valables avant la réunion du Parlement, de sorte que le Parlement ne peut pas déclarer leur nullité absolue.

Cela n'empêche pas le Parlement, le rejet opéré, de prendre des mesures pour dédommager ceux qui auraient été lésés par ces décrets.

---

## CHAPITRE II

# LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DU CHEF DE L'ÉTAT

---

Nous pouvons diviser les attributions exécutives du chef de l'Etat se rattachant au pouvoir discrétionnaire, en deux catégories :

- 1° *Attributions d'ordre administratif*;
- 2° *Attributions d'ordre politique*.

Nous rangerons et étudierons sous le premier chef :

- a) La nomination et révocation des fonctionnaires.
- b) Le droit de commandement de l'armée.
- c) La déclaration de l'état de siège.

Et sous le second chef :

- a) Le droit des grades et décorations.
- b) Le droit de grâce.
- c) La déclaration de la guerre et la conclusion des traités.

### § 1. — Les attributions d'ordre administratif

#### A. — *La nomination et la révocation des fonctionnaires*

D'après l'article 44 de la constitution le Roi « nomme et révoque les fonctionnaires dans les conditions déterminées par la loi ».

Cette prérogative constitutionnelle est le droit du chef de l'exécutif dans tous les pays, qu'il s'agisse d'une monarchie ou d'une république. C'est là un droit nécessaire. Le chef de l'exécutif, chargé de l'exécution des lois, doit choisir librement ses agents, afin de pouvoir assurer ses fonctions dans les meilleures conditions.

Pour cela, il faut qu'il règne une confiance mutuelle entre le chef de l'exécutif et les fonctionnaires. Cette confiance ne peut exister si le chef n'a pas le droit de choisir librement ses collaborateurs.

Cependant, il ne faut pas qu'un tel pouvoir soit illimité et absolu.

En effet, une prérogative arbitraire dans ce domaine donnerait lieu à des abus très graves, de nature à entraver au lieu de la perfectionner l'administration de l'Etat. L'arbitraire dans la nomination aboutit au favoritisme et dans ce cas, du point de vue du fonctionnement des services, à l'incapacité des préposés.

Pareil danger est écarté en principe dans une constitution monarchique parlementaire et spécialement dans la constitution égyptienne.

1° La prérogative royale est limitée. La nomination des fonctionnaires doit être faite dans les conditions déterminées par la loi. Celle-ci fixe toujours un certain nombre de conditions à remplir par le candidat : nationalité, âge, sexe, capacité (certificat, degrés), absence de casier judiciaire, etc. appartient donc au législateur de déterminer les conditions nécessaires pour les divers emplois. Le droit du Parlement est en cette matière illimité.

2° La deuxième restriction découle naturellement de l'existence du régime parlementaire lui-même.

En effet, il ne faut pas oublier que cette prérogative, comme toutes les autres du chef de l'Etat, doit s'exercer conformément au mécanisme parlementaire *sur la proposition et avec le contreseing d'un ministre responsable*. Cela aboutit en réalité à conférer l'exercice du pouvoir de nomination au ministre, chef de service (1).

Les Chambres pouvant demander compte aux ministres de ces nominations comme de tous leurs actes, il y a là une garantie très sérieuse contre les abus de ce droit.

Ainsi conditionné, le pouvoir de nomination est-il exclusivement accordé au Roi ?

Le Parlement a-t-il le droit d'en attribuer l'exercice à des autorités autres que le Roi ?

Il faut répondre affirmativement.

Le pouvoir de nomination attribué au chef de l'Etat est un pouvoir général; ce n'est pas un pouvoir exclusif.

Sans doute la constitution n'est pas explicite sur ce point. S'il est vrai qu'elle subordonne le droit royal de nomination aux conditions fixées par les lois, ne pourrait-on cependant interpréter, logiquement cette disposition, en déclarant qu'une loi peut seulement conditionner le pouvoir royal de nomination, qu'en aucun cas, elle ne peut dépouiller de son pouvoir de nomination le chef de l'exécutif.

Une telle interprétation du texte constitutionnel semble conforme à son libellé grammatical, mais il faut suivre, pour l'expliquer, la méthode d'interprétation dont le principe se trouve inscrit dans le préambule de la constitution.

(1) Jèze, *op. cit.*, page 58.

Les principes affirmés dans son texte sont conformes aux principes constitutionnels modernes.

C'est vers l'interprétation courante des textes constitutionnels contemporains qu'il faut nous tourner.

Parmi ces textes, l'un d'eux est particulièrement digne d'attention. C'est l'article 3 de la loi constitutionnelle française du 25 février 1875 qui ne limite en aucune façon le pouvoir de nomination du président de la République.

Or, la doctrine française va jusqu'à dire que le Parlement peut juridiquement réduire à néant le pouvoir de nomination du chef de l'Etat.

En effet, bien que le Parlement ne puisse enlever au chef de l'Etat le pouvoir général de nomination des fonctionnaires, il pourrait décider que cette nomination pour chaque emploi public sera faite par une autorité autre que le chef de l'Etat (1). Nous n'hésitons pas, pour notre part, à transporter cette interprétation sous l'article 44 de notre constitution.

Il résulte du silence de la constitution que le Roi a conservé un droit absolu de déplacer à son gré les fonctionnaires.

Il n'existe pas dans notre législation, à l'heure actuelle, de garanties pour les fonctionnaires contre l'arbitraire du gouvernement. Les magistrats eux-mêmes ne bénéficient pas de l'inamovibilité qui leur est généralement reconnue dans la majorité des pays.

Or, en Egypte, où l'influence de la politique dans les carrières administratives est particulièrement forte et nombreuse, il serait nécessaire de garantir les fonctionnaires contre les dangers des changements de ministères.

(1) Jèze, *op. cit.*, page 58.

Après chaque crise parlementaire ou ministérielle, les fonctionnaires sont menacés dans leur carrière si leurs tendances politiques sont hostiles au nouveau cabinet.

Quelques exemples nous montreront, sans commentaires, l'insécurité des fonctionnaires et l'étroite dépendance dans laquelle les tient le gouvernement.

Après le retour de Zagloul Pacha, plusieurs fonctionnaires tombèrent en disgrâce pour avoir assisté aux fêtes populaires qui eurent lieu à cette occasion et auxquelles la nation entière prit part dans le plus grand enthousiasme. Un haut fonctionnaire, le directeur du Service des statistiques au Ministère de l'Agriculture, fut mis à la retraite d'office par décret ministériel, pour y avoir assisté.

D'autres, pour la même raison, passèrent en jugement formel devant le conseil et furent suspendus de leurs fonctions durant un ou plusieurs mois.

Les *Moudirs* ont toujours particulièrement souffert de cette instabilité; ils étaient nommés, révoqués, puis replacés dans leur fonction suivant leurs opinions politiques.

Les petits fonctionnaires même ne sont pas épargnés. Les commissaires des petites villes notamment ne peuvent être assurés de leur fonction que suivant la durée du Ministère qu'ils soutiennent.

Dans le domaine de la magistrature, cet état de chose est particulièrement néfaste. Seuls les juges de cassation sont inamovibles.

Tous les autres sont entre les mains du gouvernement.

Il arrive parfois qu'un juge, après avoir rendu un jugement qui déplait au gouvernement, se voit signifier son déplacement pour un poste égal, mais dans une localité où les conditions d'existence sont particulièrement pénibles, par exemple en



Haute Egypte, où les villes sont peu développées, mal desservies, et le climat pénible. Un juge, pour avoir rendu une décision qui déplaisait au Ministère Ziwar, fut envoyé à Isnah, ville de Haute-Egypte, difficilement habitable par suite de l'extrême chaleur du climat et du manque de confort.

Un autre juge eut affaire durant un procès à un préfet cité comme témoin et qui, pour acquérir la faveur gouvernementale, traita publiquement le ministère Nahas Pacha de « ministère des troubles ». Le juge lui reprocha ce langage en lui disant qu'un fonctionnaire, chargé de maintenir l'ordre et le respect de l'autorité, devait parler avec déférence d'un premier ministre que le Roi lui-même avait respecté.

Pour avoir défendu Nahas, considéré comme nationaliste, ce juge fut immédiatement disgracié et envoyé en Haute-Egypte, dans la même ville, désormais légendaire, d'Isnah.

On ne saurait trop s'élever contre cette main-mise sur le pouvoir judiciaire qui va à l'encontre de tous les principes de la constitution, du droit et de l'équité.

Outre qu'elle heurte le principe fondamental de la séparation des pouvoirs nous voyons déjà qu'elles en peuvent être les conséquences néfastes : atteinte à la liberté publique, arbitraire gouvernemental.

Le pouvoir judiciaire doit avoir son indépendance complète et la constitution n'a pu se dispenser de stipuler cet article fondamental, garantie de toutes les libertés modernes (art. 124).

« Les juges sont indépendants, ils ne relèvent dans l'administration de la justice d'aucune autre autorité que celle de la loi. Aucun pouvoir de l'Etat ne peut s'immiscer dans *procès*. »

En fait, nulle pression n'est exercée sur les juges dura

l'exercice de leur fonction. Le juge peut en toute liberté rendre tel jugement qui lui plait et c'est en général ce qu'il fait.

Mais on ne doit pas moins déplorer qu'il ait à craindre des représailles gouvernementales s'il fait passer le souci de la justice avant l'intérêt du gouvernement.

Au cours des débats du Comité des Trente, on a proposé de donner au juge la garantie efficace de l'inamovibilité, mais la majorité des membres du Comité préféra laisser au Parlement le soin de légiférer sur la matière. De là la solution inscrite dans la constitution :

*Art. 126.* — Les juges sont nommés de la manière et d'après les conditions déterminées par la loi.

*Art. 127.* — La loi fixe les limites et les conditions de l'inamovibilité des juges.

Or, le Parlement, débordé par sa tâche, n'eut pas le temps de régler ces quelques points. Nous ne pouvons qu'espérer qu'il se rappellera, lors d'une prochaine session, le pouvoir que la constitution lui reconnaît ainsi explicitement.

L'indépendance des fonctionnaires n'est nullement inconciliable avec le régime de la liberté politique et de la lutte des partis. L'exemple de l'Angleterre en fait foi.

Dpuis 1832 environ, l'Angleterre est arrivée à bannir toutes les pratiques du favoritisme. A la suite d'un mouvement d'opinion, entre 1834 et 1841, des examens furent établis à l'entrée de chaque carrière administrative, et depuis cette époque tout fonctionnaire est assuré de sa sécurité.

Enfin, le régime appliqué aux fonctionnaires égyptiens, blâmable au point de vue politique, est déplorable pour ses conséquences morales.

La crainte des disgrâces, l'avancement, non pas accordé au

mérite, mais acquis sans effort par une opinion affichée, favorisent le développement de l'hypocrisie et de la paresse.

Le fonctionnaire conserve difficilement dans de telles conditions sa force de caractère et son honnêteté morale. Le gouvernement devient alors un agent démoralisateur et, résultat bien illogique, la cause première de la décadence générale du caractère et des mœurs.

Cependant, nous avons particulièrement besoin, pour nous défendre contre l'invasion étrangère, de garder l'intégrité et la force de caractère nécessaires pour conquérir notre liberté. A cette condition, seule, nous nous ferons assez respecter pour être craints et mis enfin en possession de tous nos droits.

En conclusion de ces réflexions, nous estimons que notre devoir est d'exprimer le vœu que la question d'un statut des fonctionnaires, élaboré dans l'intérêt même des fonctionnaires, et par suite du pays tout entier, soit évoquée et traitée au plus tôt.

#### B. — *Le Roi et l'Armée*

L'article 46 attribue deux privilèges au Roi :

1° *Le commandement de l'armée;*

2° *Le droit de nomination et de révocation des officiers.*

##### I. — *Le commandement de l'armée*

L'article 46 stipule : « Le Roi est le commandant suprême des armées de terre et de mer ». Cette prérogative rentre essentiellement dans les attributions du pouvoir exécutif, puisqu'il est chargé d'assurer l'ordre et la tranquillité intérieure, la sécurité et la défense extérieures (1).

Une question classique doit cependant être posée :

Le titulaire du pouvoir exécutif aura-t-il le droit de co-

(1) Cf. la formule du serment prêté par le Roi à la Constitution.

mander les troupes en personne, c'est-à-dire de combiner et décider leurs mouvements, en qualité de chef militaire?

Que le chef du pouvoir exécutif exerce le commandement en personne, cette prérogative nous paraît, à notre époque, dangereuse.

La conduite des hostilités aujourd'hui, n'est plus la guerre d'autrefois. Son état de complexité extrême nécessite des spécialistes.

Il n'est ni logique ni désirable pour la nation que le chef du pouvoir exécutif exerce en personne le commandement. La guerre de 1914-1918 nous donne, sur ce point, l'exemple d'une pratique générale.

La plupart des chefs d'Etat qui tenaient de la Constitution le droit de commandement personnel de l'armée, ne l'ont pas exercé.

Bien plus, la guerre a prouvé qu'à côté du commandement *personnel* de l'armée, les chefs d'Etat ont également renoncé à en exercer le commandement *effectif*.

En France, le chef d'Etat est aussi le chef suprême de l'armée. Au début de la guerre, la règle constitutionnelle fut strictement appliquée. Le gouvernement, au nom du président, a joui de cette prérogative.

Mais la durée de la guerre et l'impatience du pays furent exploitées contre la doctrine constitutionnelle. On fit valoir l'incompétence du gouvernement en ces matières et la nécessité d'une unité dans le commandement. Le gouvernement abandonna son droit de disposer de la force armée et le Grand Quartier Général des armées devint un véritable ministère dont l'organisation fut calquée sur celle du ministère de la Guerre.

## 2° *Nomination et révocation des officiers.*

L'article 46 stipule que « Le Roi nomme et licencie les officiers ».

Cette prérogative découle de sa qualité de chef suprême de l'armée.

On pourrait observer que cette prérogative est une répétition inutile du droit royal de nommer et licencier les fonctionnaires (art. 44). Les officiers sont des fonctionnaires.

Une semblable répétition n'est-elle pas simple négligence de rédaction ?

En réalité, cette répétition a été bel et bien voulue par le Comité gouvernemental.

Le Comité des Trente adoptant l'article 44, avait fait suivre le mot « fonctionnaires » des qualificatifs « civils ou militaires ».

Le Comité gouvernemental a repoussé ce texte, prétextant que l'ordre logique demandait qu'on parlât des fonctionnaires militaires à l'occasion de l'armée.

En réalité, toujours désireux d'accroître le nombre des prérogatives royales, il préférerait conserver le droit de nomination et de révocation des officiers dans la formule de l'article 46 en apparence plus libérale pour l'exercice des prérogatives royales.

En effet, le droit de nommer et révoquer les fonctionnaires dans l'article 44, doit être exercé « dans les conditions déterminées par les lois », tandis que le droit de nomination et de révocation des officiers dans l'article 46 n'est pas limité.

En réalité, par le jeu même du mécanisme parlementaire, l'espoir du Comité de gouvernement devait être déçu. Le jeu nécessaire de la responsabilité ministérielle rendait imposs

ble l'exercice de cette prérogative sans l'intervention d'un ministre responsable.

**C. — La déclaration de l'Etat de Siège**

Le droit de déclarer l'état de siège est attribué au Roi par l'article 45 : « Le Roi déclare l'état de siège ». La déclaration de l'état de siège doit être immédiatement soumise au Parlement qui décidera s'il y a lieu de la confirmer ou de la supprimer. Dans le cas où la déclaration de l'état de siège aura été faite en dehors de la session du Parlement, celui-ci devra être convoqué d'urgence ».

La déclaration de l'état de siège est une décision de grave importance, le régime de l'état de siège étant une suspension des libertés individuelles et de leur système de garanties. Il faut par suite en prévenir l'abus.

Dans ce but, la Constitution égyptienne a envisagé deux cas.

Dans le premier cas, lorsque le Parlement est en fonction, la déclaration doit lui être immédiatement soumise. Dans le deuxième cas, lorsque le Parlement n'est pas en fonction, celui-ci doit être convoqué d'urgence.

Dans les deux cas, le Roi seul déclare l'état de siège.

Il y a là une solution en désaccord avec la pratique constitutionnelle moderne.

Nous comprenons d'autant moins la raison pour laquelle le chef du pouvoir exécutif jouit d'un droit semblable pendant la session du Parlement, que la déclaration d'état de siège doit être immédiatement soumise au Parlement qui décide s'il y a lieu de la confirmer ou de la supprimer.

Donner ce droit au pouvoir exécutif, c'est non seulement porter atteinte au droit du Parlement en session, mais c'est



compromettre aussi la stabilité du gouvernement, en plaçant en contradiction le Roi et le Parlement, dans le cas où une déclaration d'état de siège faite par le pouvoir exécutif serait supprimée par le Parlement.

Le droit du chef de l'exécutif de déclarer seul l'état de siège ne se conçoit que dans le deuxième cas, lorsque le Parlement ne siège pas.

C'est qu'en l'absence du Parlement, le Roi a la charge des intérêts publics, il est par suite indispensable de lui donner le droit de prendre les mesures nécessaires pour maintenir l'ordre et la sécurité.

Sur ce point, le texte constitutionnel offre toute la correction désirable. Il n'en est pas moins défectueux sur deux points secondaires.

D'une part, il a le tort de laisser au pouvoir exécutif le soin de convoquer le Parlement, alors qu'il devrait se réunir de plein droit. La déclaration de l'état de siège a pour conséquence, nous l'avons dit, l'établissement d'un régime de restriction des libertés individuelles. Il faut donc que les représentants du peuple puissent se réunir sans retard, pour en décider l'opportunité.

De plus, alors que le Comité des Trente avait stipulé que le Gouvernement devrait convoquer le Parlement dans un délai de trois jours, le Comité de gouvernement, rédacteur du texte définitif, a seulement stipulé que le Parlement doit être immédiatement convoqué. Le mot « immédiatement » est sans aucun doute imprécis. Il permet au pouvoir exécutif de reculer la convocation du Parlement un certain temps, sous n'importe quel prétexte.

Une dernière question reste ouverte; celle de savoir si l'état

de siège peut être déclaré ou non pendant la période d'ajournement ou de dissolution du Parlement.

Nous pensons que le Chef de l'Etat, dans ces deux cas, ne peut pas déclarer l'état de siège. La raison est simple. La Constitution exige la convocation immédiate du Parlement. Celui-ci étant ajourné ou bien dissous, ne peut pas être convoqué immédiatement. Donc le droit de la déclaration de l'état de siège ne peut, dans ces deux circonstances, être exercé.

## § 2. — Attributions d'ordre politique

### A. — *Le Droit de conférer les grades et décorations*

Le Roi a le droit de créer et conférer les grades. L'article 43 stipule : « Le Roi crée et confère les grades civils et militaires, les décorations et toutes distinctions. »

C'est là un droit reconnu à tous les Chefs d'Etat. Mais si l'on rapproche ce texte de celui qui avait été adopté par le Comité des Trente, on trouve la différence suivante : Le Comité des Trente avait stipulé que ce privilège fut exercé conformément aux lois. Le Comité du Gouvernement a, toujours soucieux d'augmenter les prérogatives royales, supprimé cette condition.

Il a voulu que le Roi put exercer ce privilège librement, sans contrôle du Parlement. Y a-t-il réussi ?

D'après le texte de l'article 43, le Roi peut-il exercer sa prérogative en toute liberté et sans l'intervention du Ministère ? Il ne nous semble pas.

Dans une Constitution fondée sur le principe de la Souveraineté Nationale, où tous les pouvoirs émanent de la Nation,

le Parlement est seul représentant de cette Souveraineté. Il a par suite, le droit de surveiller et contrôler tous les droits discrétionnaires. En d'autres termes, ces droits discrétionnaires ne peuvent être exercés d'une manière désapprouvée par le Parlement.

De plus, nous avons vu que dans un régime de responsabilité ministérielle, les ministres sont responsables de tous les actes émanant du Chef de l'Etat. Le Parlement peut toujours mettre en jeu cette responsabilité, toutes les fois que l'exercice de ce droit lui paraît arbitraire.

Pour ces motifs, on peut affirmer que la modification apportée au texte du Comité des Trente par le Comité gouvernemental est sans effet et que le Roi ne peut conférer des grades et décorations sans l'intervention des ministres, ce qui entraîne inévitablement le contrôle du Parlement. Le Comité de Gouvernement a mal compris sans doute le mécanisme du régime parlementaire, méconnu en tout cas la portée de son principe essentiel : la responsabilité ministérielle, rouage central de ce mécanisme, qui tend à faire du ministère le véritable gouverneur du pays.

Les actes en apparence les *plus personnels*, tels que l'exercice du droit de grâce, se font nécessairement par l'intervention et avec le consentement d'un ministre (1).

#### B. — *Le droit de grâce*

Une autre prérogative royale se trouve dans l'article 43 de la constitution. « Il (le Roi) a le droit de grâce et de commutation de peine. »

(1) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 167.

On sait que la grâce est un acte du pouvoir exécutif qui fait remise totale ou partielle à un condamné ou lui accorde la commutation en une autre peine d'une peine légalement et régulièrement prononcée contre lui (1).

On sait également qu'il ne faut pas confondre la grâce et l'amnistie. La grâce est une mesure individuelle et qui laisse subsister la condamnation elle-même aussi bien que les peines accessoires. L'amnistie est au contraire une mesure générale visant non telle personne, mais telle ou telle catégorie d'infractions commises dans certaines circonstances de temps. Elle a pour effet non seulement de faire tomber les peines prononcées mais elle abolit toutes les conséquences que la loi pénale peut produire. Elle rend caduques les mesures prises et impossibles celles qui ne sont pas encore exécutées.

D'après notre système, comme d'après le système français, l'amnistie ne peut être accordée que par une loi.

L'article 152 de notre constitution stipule « L'amnistie peut être accordée par une loi ».

La raison est très simple, l'amnistie a pour effet de porter atteinte à la loi elle-même puisqu'elle la rend rétroactivement inapplicable à des faits déterminés. Il est donc tout à fait naturel que ce soit au législateur seul qu'appartienne le droit d'amnistie (2).

La grâce qui est une prérogative royale est une mesure très nécessaire dans un bon gouvernement. Elle a des avantages incontestables.

En premier lieu, elle permet de réparer immédiatement, dans une certaine mesure, les erreurs judiciaires.

(1) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 148.

(2) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 153.

En outre, elle permet d'atténuer le fonctionnement rigoureux de la loi pénale.

Certains actes sont effectués de telle façon que la peine qui les condamne se trouve beaucoup trop forte. Un certain nombre de moyens vont permettre de concilier sur ce point le respect de la loi et le souci de l'humanité et de la justice : La libération anticipée et conditionnelle du condamné (loi française du 15 avril 1885), le sursis (loi française du 26 mars 1891). Enfin, la grâce, moyen extrême qui vient doubler les précédents au cas où ils seraient inefficaces. Ce droit de grâce est d'ailleurs justiciable en morale, car il permet aux condamnés qui se seront montrés travailleurs et dociles d'espérer une abréviation de leur peine.

Quelle est la nature juridique de l'acte de grâce ? Est-ce un acte juridictionnel ou un acte administratif d'exécution ?

En France, plusieurs théories ont été soutenues sur ce point.

MM. Barthélemy et Jèze estiment que l'acte de grâce bien qu'il ne soit pas un acte d'exécution proprement dite ressortit par sa nature aux attributions exécutives du Chef de l'Etat.

D'après cette doctrine, le droit de punir est une attribution constitutionnelle du pouvoir exécutif. *C'est le pouvoir exécutif qui saisit les biens des condamnés, c'est lui qui les emprisonne, c'est lui qui tue (1).*

Cependant le pouvoir exécutif n'applique pas directement les peines, le droit public moderne exige des garanties en faveur de l'individu contre l'arbitraire de l'exécutif.

D'abord nulle peine ne peut être infligée sans être autorisée par une loi.

(1) Barthélemy, *Revue du droit public*, 1909, page 542.

Ensuite, il faut que les tribunaux fassent deux constatations :

- 1° Une constatation de culpabilité ;
- 2° Une condamnation à une peine dictée par la loi.

D'après cette doctrine le caractère propre et essentiel de l'acte juridictionnel est la « certification d'une chose comme vérité légale ».

Toute constatation qui n'a pas ce caractère n'est pas un acte juridictionnel (1).

Mais pour qu'il y ait jugement, il faut qu'une prétention ait été émise par un demandeur. *C'est le pouvoir exécutif et non pas le pouvoir judiciaire qui a le droit d'émettre cette prétention en matière pénale, comme le particulier l'a en matière civile.* Elle consiste donc à permettre au gouvernement de faire constater son droit de punir, c'est la poursuite.

Cela étant admis, ajoute M. Barthélemy, le pouvoir exécutif lorsqu'il ne punit pas comme le jugement l'y a autorisé viole-t-il ce jugement ?

Non, certainement, pas plus que ne le viole le particulier qui, ayant obtenu un jugement, s'abstient, par raison d'humanité ou pour toute autre raison de faire saisir son débiteur (2).

Le doyen Duguit s'est élevé contre cette théorie.

Si on admet que droit de punir est une prérogative constitutionnelle du pouvoir exécutif, il appartient à l'Etat et non au pouvoir exécutif qui n'est qu'un démembrement de l'Etat.

Dès lors on ne saurait dire avec M. Barthélemy que le pouvoir exécutif, démembrement de l'Etat, poursuit devant le

(1) Jèze, *Revue du droit public*, 1918, page 668.

(2) Barthélemy, *Revue du droit public*, page 548.



pouvoir judiciaire, autre démembrement de l'Etat, la reconnaissance de son droit de punir. L'existence de ces entités personifiées ayant des droits distincts et existant au sein de l'Etat un et indivisible, dépasse mon entendement (1).

De plus, il n'est pas admissible que l'on assimile la situation du pouvoir exécutif quand il obtient une condamnation contre un *particulier* à celle d'un *créancier* quand il obtient une condamnation contre son débiteur. En admettant que le jugement soit « la certification d'une chose comme vérité légale », l'individu a, après une condamnation de travaux forcés par exemple, *une situation légale* qui est constituée non seulement par les déchéances qu'il entraîne, mais aussi par la modification apportée à son statut de liberté. *Le décret de grâce modifie sans aucun doute cette situation légale* (2).

Analysant, à son tour, la nature juridique de l'acte de grâce Duguit y voit un exemple type d'acte conditionnel.

A la suite d'un jugement de condamnation, écrit-il, le condamné se trouve dans une certaine situation légale qui est constituée par deux éléments :

1° L'obligation où il se trouve de subir le châtiment qui lui est infligé (emprisonnement, travaux forcés, peine de mort) ce qui implique l'obligation pour les agents publics d'assurer l'exécution de la peine.

2° Incapacités et déchéances légales dont le condamné trouve frappé accessoirement à la condamnation.

Un acte intervient qu'on appelle l'acte de grâce, à la suite de cette décision l'état de condamné est modifié, les incapacités et les déchéances subsistent mais l'obligation de su

(1) Duguit, *op. cit.*, t. II, pages 254-255.

(2) Duguit, *op. cit.*, t. II, page 255.

la peine corporelle disparaît. Il se produit un effet de droit de même nature que celui qui s'est réalisé à la suite d'un jugement.

Si l'acte conférant grâce, continue le doyen, est un acte constitutionnel, émanant d'un agent public, on doit évidemment au point de vue matériel le qualifier d'acte administratif (1).

Le Gouvernement n'intervient pas pour résoudre une question de droit mais seulement en raison de considérations diverses pour modifier une situation légale et *cela est le propre de l'acte administratif* (2).

Cependant le Chef de l'Etat en conférant une grâce n'intervient pas comme organe administratif mais comme *organe politique* puisqu'il intervient dans le domaine juridique même. En admettant que l'acte de grâce ne touche pas le jugement, *on ne peut pas nier qu'il conditionne la liberté du condamné, qui d'après les principes les plus certains du droit moderne relève exclusivement de l'autorité judiciaire* (3).

Comment peut-on expliquer cet empiètement sur les principes de droit moderne d'après lesquels les organes politiques n'ont pas le droit d'intervenir pour prendre des décisions conditionnant la naissance de situation touchant les droits individuels ?

La réponse se trouve dans des considérations historiques. Le droit moderne maintient au Chef d'Etat en matière de grâce, pour des raisons d'intérêt moral et social, la prérogative des anciens rois que l'on exprimait dans l'expression bien connue « *Toute justice émane du Roi* » (4).

(1) Duguit, *Traité*, t. II, page 251.

(2) Duguit, *op. cit.*, t. II, page 251.

(3) Duguit, *op. cit.*, t. II, page 252.

(4) Duguit, *op. cit.*, t. II, page 253.

En définitive, dans la théorie de Duguil l'acte de grâce est un acte administratif, accompli par le Chef de l'Etat en qualité de chef politique. Cet acte est un véritable anachronisme dans l'époque actuelle. Il ne se justifie que comme une survivance.

Cela examiné, une question très importante se pose. L'exercice du droit de grâce peut-il entraîner la responsabilité ministérielle? Du point de vue des principes du régime parlementaire il n'y a pas de doute sur ce point : Tout acte de pouvoir exécutif engage la responsabilité ministérielle.

La seule discussion possible, est sur l'époque où la dite responsabilité peut être engagée.

Après ou avant le décret de grâce? Cette question a été nettement discutée à la Chambre des Députés française lors de la séance du 10 février 1911. M. Brisson, président de la Chambre a semblé reconnaître sans restriction la responsabilité politique du ministère à l'occasion de l'exercice du droit présidentiel de grâce. M. Briand, président du Conseil, a répondu : « J'entends bien qu'un décret de grâce enregistré par le Ministre compétent engage la responsabilité ministérielle de celui-ci, mais c'est la première fois que l'on vient demander à un ministre d'engager sa responsabilité sur un recours en grâce transmis à la haute personnalité qui a constitutionnellement qualité pour l'apprécier, avant que cette appréciation ait été formulée. Que les membres de la Chambre aient le droit d'interpeller sur l'exercice du droit de grâce j'en conviens volontiers, mais ce n'est pas la question qui se débat actuellement. Il s'agit de savoir si dans le moment où une demande de grâce est soumise au Président de la République, la Chambre peut intervenir pour donner des indications. Je dis non et je m'oppose de la façon la plus formelle à une pareille

ervention. Le gouvernement pose nettement à cet égard la question de confiance. » La Chambre a donné raison à M. Briand (1).

En conclusion, nous constaterons que le Comité du Gouvernement n'a fait que suivre les traditions constitutionnelles en accordant un droit de grâce sans limitation légale au Roi.

Mais ce faisant, il n'a pu augmenter la prérogative royale, la responsabilité ministérielle entrant en jeu à l'occasion du décret de grâce.

### C. — *La déclaration de la guerre et la conclusion des traités*

#### 1° *La déclaration de la guerre*

Aux termes de l'article 46, le Roi a le droit de « déclarer la guerre ». Il ( le Roi ) déclare la guerre... Toutefois, une guerre offensive ne peut être déclarée sans l'assentiment du Parlement ».

D'après ce texte, il faut distinguer entre la guerre défensive et la guerre offensive.

La première seule peut être déclarée par le Roi.

La deuxième ne peut être déclarée qu'après autorisation du Parlement.

Cette distinction est parfaitement logique, car, dans le premier cas, le devoir du Chef de l'Etat est de défendre le pays immédiatement. Cependant, nombre de constitutions, par exemple la constitution française, ne font pas de différence entre la guerre défensive et la guerre offensive, et stipulent dans les deux cas l'autorisation du Parlement (2).

(1) Duguit, *op. cit.*, t. IV, pages 592-593.

(2) L'article 9 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 stipule « que le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres ».

De ces deux solutions, la solution égyptienne est incontestablement préférable. La solution française a été justement critiquée : « Il peut arriver, écrit Duguit, que la France se trouve attaquée sans une déclaration de guerre préalable. Les juristes anglais et américains soutiennent qu'une déclaration de guerre préalable aux hostilités n'est point nécessaire et de fait la guerre Russo-Japonaise a commencé au mois de février 1904 par un acte d'hostilité du Japon, sans aucune déclaration.

Il va de soi que si la France était ainsi victime d'un acte d'hostilité elle n'aurait qu'à se défendre, le gouvernement n'aurait qu'à mobiliser; et la demande d'autorisation du Parlement serait chose superflue. » (1).

Nous approuvons donc le législateur constituant de ne pas stipuler, en cas de guerre défensive, l'autorisation du Parlement.

En cas de guerre offensive, le texte constitutionnel s'applique sans difficulté. La pensée très sage du législateur constituant est qu'un acte aussi grave que l'entreprise d'une guerre, qui peut mettre en question l'existence même de la nation ne doit jamais pouvoir être accompli sans l'assentiment de la Nation (2).

## 2° *La conclusion des Traités*

D'après l'article 46 de la Constitution égyptienne, il appartient entièrement au Roi, ou plus exactement au Gouvernement, le droit de conclure les traités. « Le Roi... fait la paix » conclut les traités, dont il donne connaissance au Parlement.

(1) Duguit, *op. cit.*, t. IV, page 804.

(2) Duguit, *op. cit.*, t. IV, page 803.

« ment aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables.

« Les Traités de paix, d'alliance, de commerce, de navigation, ainsi que tous ceux qui entraînent soit une modification du territoire de l'Etat, soit une diminution de ses droits de souveraineté, soit une dépense à la charge du Trésor public, ou qui porteraient atteinte aux droits publics ou privés des citoyens égyptiens n'auront d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement.

« En aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents. »

Ce texte reproduit presque entièrement l'article 8 de la loi constitutionnelle française du 16 juillet 1875 : « Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sécurité de l'Etat le permettent. Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et aux droits de propriété des Français à l'étranger ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'une loi. »

La différence entre le texte égyptien et le texte français réside en trois points :

1° La loi française distingue entre les négociations et la ratification. Les négociations du traité sont l'œuvre du Gouvernement qui entame les négociations et conclut l'acte final. Après cette conclusion vient la ratification, acte personnel du Président de la République.

La Constitution égyptienne n'a pas distingué entre la négociation et la ratification. Cependant il est normal d'interpréter la *conclusion* des traités prévue par le texte égyptien comme



contenant les deux droits de négociation et de ratification, l'acte de ratification étant en droit international l'acte authentique de conclusion indispensable à l'effet du traité entre les contractants.

2° La Constitution égyptienne énumère, en plus du texte français, les traités d'alliance, parmi les traités pour lesquels l'assentiment du Parlement est nécessaire; il a limité ainsi davantage le pouvoir du Chef de l'Etat.

3° D'après le texte égyptien : « Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents. »

Cette stipulation n'existe pas dans le texte français. Elle n'en est pas moins correcte et conforme à la tendance internationale moderne de la diplomatie au grand jour, telle qu'elle a été inscrite, du moins dans le Pacte de la Société des Nations.

Dans le texte égyptien comme dans le texte français, il y a deux catégories de traités. D'un côté, les traités pour la « conclusion » desquels l'assentiment du Parlement est nécessaire. Ce sont les traités de paix, d'alliance, de commerce et de navigation, ainsi que tous ceux qui entraînent une modification du territoire de l'Etat, une diminution de ses droits de souveraineté, une dépense à la charge du Trésor public ou qui porteraient atteinte aux droits publics ou privés des citoyens égyptiens.

Le Pouvoir exécutif peut « conclure », sans le consentement du Parlement, les traités qui ne sont pas mentionnés dans le premier cas.

## CONCLUSION

---

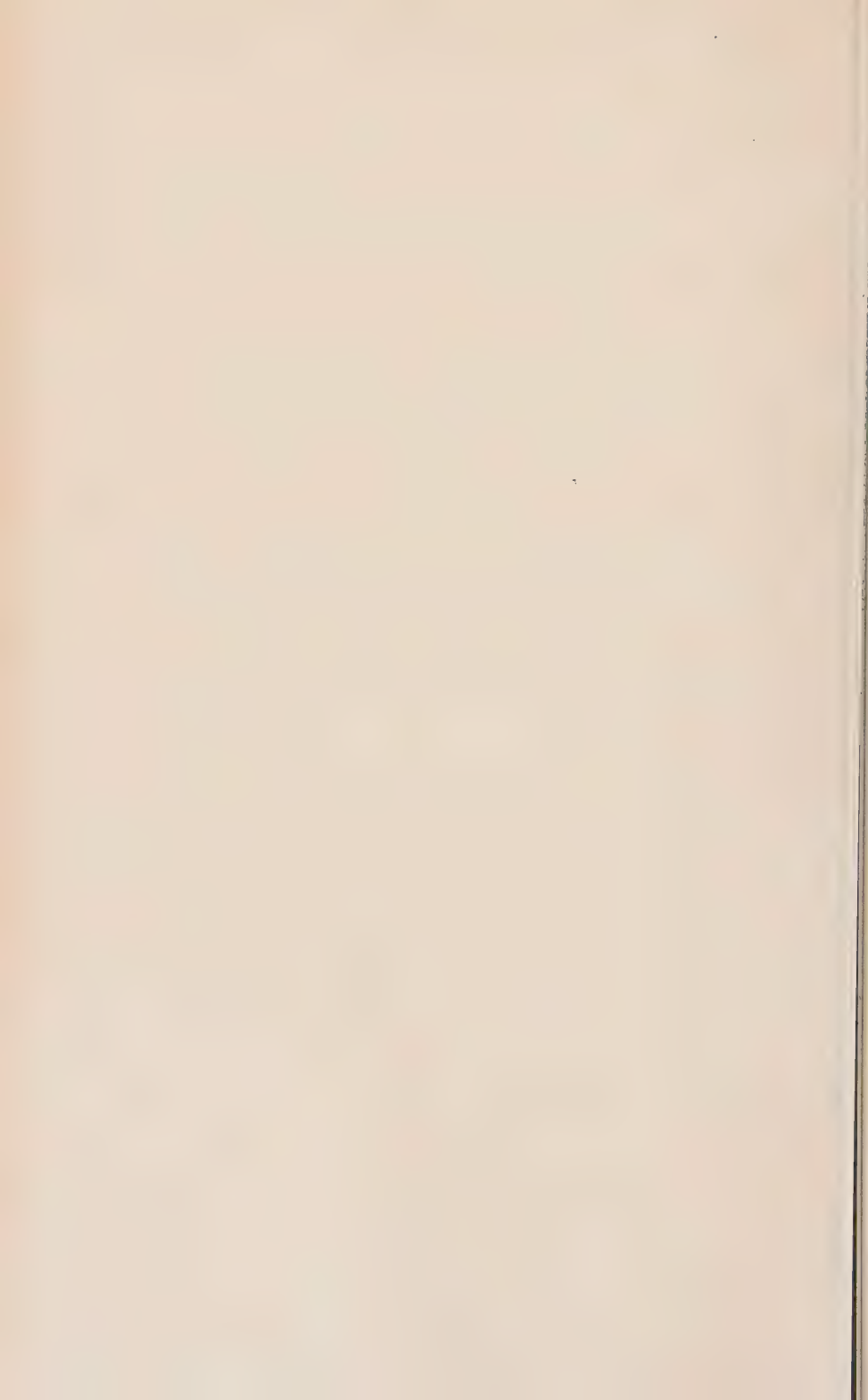
D'une manière générale, le Comité des Trente a bien donné au Pouvoir exécutif ses attributions propres.

L'œuvre, en cette matière, du législateur constituant ne prête à la critique que sur des points de détails, tels que le silence de la Constitution sur les matières de police.

En ce qui concerne plus particulièrement le pouvoir réglementaire exceptionnel, attribué au Chef de l'Exécutif par l'article 41, nous l'adoptons en principe. Il n'y a aucun danger à cette attribution, dès l'instant que le pouvoir exécutif, en s'en servant, a l'intention de respecter le texte et l'esprit de la constitution.

De même, en ce qui concerne les attributions discrétionnaires du Roi, nous ne pouvons qu'y reconnaître les pouvoirs normalement attribués au Chef de l'Etat, dans la généralité des régimes. Et nous faisons cette constatation d'autant plus volontiers que nous avons montré comment le Parlement peut toujours contrôler les actes qui en découlent en mettant en jeu d'une part la responsabilité ministérielle, et, d'autre part, en votant des lois susceptibles de limiter l'exercice de la plupart des prérogatives royales.

---



### TITRE III

## RAPPORTS ENTRE LES POUVOIRS

---

Nous avons étudié dans le chapitre précédent le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Il convient maintenant d'examiner quels sont les rapports existant entre ces pouvoirs.

C'est là une question d'importance capitale, car c'est de la qualité de ces rapports que dépend l'équilibre gouvernemental.

Les relations du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif s'établissent dans deux sens, et sont réalisés par deux modes :

1<sup>o</sup> Le Parlement exerce des moyens de contrôle sur le pouvoir exécutif.

2<sup>o</sup> Le Chef de l'Exécutif exerce des moyens d'action sur le Parlement.

---

### CHAPITRE PREMIER

## LES MOYENS DE CONTROLE ATTRIBUÉS AU PARLEMENT SUR LE POUVOIR EXÉCUTIF

---

Ces moyens de contrôle sont au nombre de quatre : la question, l'interpellation, l'enquête et la responsabilité ministérielle.

## § 1. — La Question

La constitution égyptienne donne à chaque membre du Parlement le droit d'adresser des questions aux ministres. L'article 107 stipule « Tout membre du Parlement a le droit d'adresser au ministre des questions ou des interpellations dans les conditions qui seront déterminées par le règlement intérieur de chaque Chambre ».

Le droit de question est la faculté donnée à tout membre d'une Chambre de demander au ministre des explications sur un point déterminé.

Ce procédé, utilisé dès l'origine en Angleterre, est également adopté en France et dans tous les pays qui pratiquent le régime parlementaire.

La question ne peut jamais interrompre l'ordre du jour. Il en résulte qu'elle ne peut être posée qu'à la fin ou au début de la séance, et que seul le ministre questionné prend la parole pour y répondre.

Non seulement la question posée au ministre n'ouvre pas un débat, mais elle ne peut entraîner le vote d'un ordre du jour, et reste ainsi dépourvue de sanction.

Cependant la question n'en constitue pas moins un moyen de contrôle, surtout dans ce fait qu'elle peut entraîner une interpellation, sur la demande de son auteur ou d'un autre membre. Cette transformation doit bien entendu être votée par la Chambre (1).

Le règlement de la Chambre des Députés égyptienne stipule que la question doit être présentée *par écrit* au Président de la Chambre, 24 heures avant la séance où elle se

(1) Duguit, *op. cit.*, t. IV, page 380.

lue (art. 101). Le même règlement donne au ministre questionné le droit de remettre à huit jours sa réponse.

## § 2. — L'Interpellation

L'article 107 de la constitution égyptienne donne en outre à chaque membre du Parlement le droit d'interpellation.

Le droit d'interpeller consiste dans la faculté accordée à tout membre d'une Chambre de demander à un ministre des explications sur la politique générale du gouvernement (1) ou sur un point déterminé.

Le droit d'interpellation peut s'exercer à propos de n'importe quel acte de l'exécutif. Cependant, il est bien entendu qu'il ne saurait en aucun cas s'exercer sur des points réservés par la constitution : tels, par exemple, les actes du Souverain, qui est irresponsable. C'est ainsi qu'une interpellation sur la nomination d'un ministre est parfaitement constitutionnelle, parce qu'elle s'adresse au gouvernement alors qu'une interpellation sur la nomination du Président du Conseil ne l'est pas, car elle vise directement un acte du Souverain (2).

En ce qui concerne les actes de l'autorité judiciaire, le droit d'interpellation est valable sur les actes judiciaires dans la mesure où ils relèvent de l'autorité gouvernemental : mise en mouvement d'une action publique par la justice, sur l'ordre du gouvernement, retard apporté à la conduite ou à l'ouverture d'une instruction judiciaire. Mais l'interpellation

(1) Elle est alors adressée au président du Conseil.

(2) Duguît, *op. cit.*, t. IV, page 383.



ne saurait en aucun cas viser une décision juridictionnelle qui a pour tous l'autorité de la chose jugée (1).

L'interpellation, à l'encontre de la question, entraîne un véritable débat et il en résulte qu'il peut y avoir vote d'un ordre du jour. Le ministre peut toujours à propos d'une interpellation, poser la question de confiance (art. III du règlement de la Chambre).

Pour parer au danger d'un abus du droit d'interpellation qui peut amener la chute d'un ministère, la constitution égyptienne a stipulé que « la discussion des interpellations ne pourrait avoir lieu que huit jours au moins après leur présentation, sauf en cas d'urgence et de consentement du ministre interpellé (article 107).

Le règlement de la Chambre des Députés exige que l'interpellation soit présentée par écrit au Président de la Chambre (article 109). »

### § 3. — L'Enquête

La constitution attribue aux membres du Parlement le droit d'enquêter sur toutes les matières de leur compétence. « Chaque Chambre a le droit d'enquêter pour s'éclaircir sur des questions déterminées rentrant dans sa compétence (art. 108).

L'enquête consiste dans la faculté attribuée à chaque Chambre de nommer une Commission composée de membres pris dans son sein pour examiner les actes du gouvernement ou le fonctionnement de tel ou tel service public. Ce droit découle du principe indiscutable que la Chambre a le droit de s'éclairer sur les matières sur lesquelles elle est appelée à statuer (2).

(1) Duguit, *op. cit.*, t. IV, page 384.

(2) Duguit, *op. cit.*, t. IV, page 391.

#### § 4. — La Responsabilité ministérielle

La sanction du contrôle parlementaire réside essentiellement dans la responsabilité ministérielle, rouage indispensable du mécanisme parlementaire, condition essentielle de la liberté politique.

Le pouvoir exécutif, en assurant d'une part l'exécution des lois, peut chercher à les violer, à en dépasser les limites.

En décidant d'autre part des actes administratifs en des matières que la loi n'a pas réglementées, il peut exercer arbitrairement sa compétence, d'une manière abusive et mal-faisante (1) suivant les principes constitutionnels, il est dans l'un et l'autre cas en faute, et cette faute doit engager sa responsabilité.

Pratiquement, le principe de cette responsabilité paraît dangereux et impraticable lorsqu'elle vise le titulaire même du pouvoir exécutif. « Il est évident, dit Esmein que, sous la monarchie, rendre un monarque responsable d'un acte illégal ou funeste au pays, c'est le détrôner; c'est une révolution, c'est ainsi que les anglais disent « *The King can do no wrong* ». Le Roi ne peut mal faire.

Mais, dans un Gouvernement développé, le monarque n'exerce pas lui-même le pouvoir. *Il aura nécessairement comme organes un certain nombre d'agents supérieurs et immédiats* dont chacun sera préposé à un grand service public, décidera et ordonnera au nom du titulaire du pouvoir exécutif.

Ces agents sont les Ministres. Leur présence nécessaire a permis aux Anglais de résoudre le problème de la responsabilité du pouvoir exécutif en transportant celle-ci du Roi

(1) Esmein, *op. cit.*, t. I, page 142.

aux Ministres, et du même coup leur donnant la réalité du pouvoir, conséquence logique, car il ne peut y avoir responsabilité que là où il existe une liberté de décision. Sur cette base les Anglais ont rendu les Ministres responsables devant les Tribunaux de leurs actes illégaux ou simplement préjudiciables à la nation.

Ainsi condensé, dans ses trois principes, le mécanisme anglais de la responsabilité ministérielle: *irresponsabilité du monarque, responsabilité des ministres, participation du ministère à tous les actes de la couronne* apparaît un principe fondamental des libertés modernes (1).

La Constitution Egyptienne l'a adopté. L'irresponsabilité du Roi est consacrée par l'article 33. « Le Roi est le Chef suprême de l'Etat. Sa Personne est inviolable. »

La responsabilité ministérielle est stipulée par les articles 57-61-62.

*L'article 57* stipule « A la tête des services de l'Etat se trouve le conseil des ministres ».

*L'article 61.* « Les membres sont solidairement responsables devant la Chambre des Députés de la politique générale du Gouvernement et individuellement des actes de ses Départements.

*L'article 62* « En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Roi ne peut soustraire un ministre au principe de la responsabilité ».

Enfin, la nécessité pour le Roi de faire participer le ministère à tous les actes de la couronne est stipulée par l'article 60. « Les actes du Roi se rapportant aux affaires

(1) Esmein, *op. cit.*, t. I, page 143.

l'Etat n'ont d'effet que s'ils sont contresignés par le Président du Conseil des Ministres et les Ministres compétents. »

La constitution égyptienne a donc bien adopté les principes modernes. Il nous reste à voir comment elle en a assuré l'application.

### **1<sup>o</sup> Mode de désignation des Ministres**

Aux termes de l'article 49 « Le Roi nomme et révoque ses ministres. »

Cet article a soulevé un grand mécontentement dans l'opinion publique. On a soutenu que donner au Roi un pareil droit, c'était lui donner un pouvoir illimité, car il peut nommer et révoquer les ministres quand bon lui semble, sans aucune considération d'opportunité objective. Il peut nommer les ministres qui n'ont pas la confiance du Parlement ou bien au contraire en révoquer qui sont soutenus par les Chambres. Plusieurs demandes de suppression ont donc été formulées contre l'article 49.

En réalité, le droit pour le Chef de l'Etat de nommer ses ministres est reconnu dans toutes les constitutions. Là même où ce droit n'est pas inscrit dans la constitution, comme en France, il est admis, avec raison, à l'état de coutume constitutionnelle (1).

Le Chef du Pouvoir exécutif, pour bien remplir ses fonctions, doit être libre de choisir les ministres parmi les personnes qui ont sa confiance et avec lesquelles il estime être en accord.

Ce droit ne présente d'ailleurs aucun danger, en dépit de ce que l'on a prétendu. Le Roi, en réalité, n'est pas tout à

(1) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 230 et suivantes.

fait libre de son choix. Par le jeu même de la responsabilité, il est forcé de choisir un ministère qui soit soutenu par la majorité de la Chambre, c'est-à-dire qu'il doit prendre ses ministres parmi les chefs de la majorité.

Sa liberté touchant le droit de révoquer les ministres est également limitée, par la même règle.

Si le ministère qu'il révoque n'a pas la confiance de la Chambre, le Roi ne fait qu'affirmer par la révocation la volonté de la Chambre. Si, au contraire, le ministère a la confiance de la Chambre et qu'il y ait conflit entre le Roi et celle-ci, le Roi peut sans doute, constitutionnellement, le révoquer et nommer un cabinet d'affaires, ou un cabinet de minorité, pour expliquer le conflit et exposer son point de vue devant la Chambre. Si celle-ci donne la confiance au nouveau cabinet, le conflit est résolu.

Mais, si, au contraire, le nouveau cabinet n'a pas la confiance de la Chambre, il est forcé de donner sa démission. Alors, le Chef de l'Etat doit, ou bien céder devant la Chambre, ou accepter la démission du cabinet et demander au Chef de la majorité de former le nouveau cabinet, ou bien dissoudre la Chambre pour soumettre le conflit au peuple qui en sera le juge définitif.

En définitive, le droit de révocation des ministres n'est pas exercé librement par le Souverain.

Bien plus, il nous semble difficile que le Roi puisse même exercer son droit dans les limites permises par le texte constitutionnel. L'esprit de la constitution tend à limiter à l'extrême les cas où le Roi pourra exercer ce pouvoir. La règle coutumière du régime constitutionnel monarchique, qui veut que le Roi règne mais ne gouverne pas,

carte toutes les hypothèses d'exercice du droit de révocation par le Roi, pour servir sa politique personnelle.

Le rôle du Roi est un rôle d'arbitre, et non d'acteur. Il agit à l'occasion d'un conflit, ou tout au moins d'un désaccord entre les organes politiques et la Nation. En aucun cas il ne doit se mêler aux luttes des partis. Le Roi ne peut exercer son droit de révocation contre un cabinet soutenu par le Parlement que s'il reconnaît dans le pays la manifestation d'un état d'esprit nettement prévenu contre la politique du cabinet soutenu par le Parlement.

En dehors de cette situation d'arbitre, il faudrait supposer le cas très rare où un ministre manquerait gravement à ses obligations envers le Chef du pouvoir exécutif, de telle manière que ses collègues même ne pourraient l'approuver (1).

Aussi aurons-nous l'occasion de critiquer dans la seconde partie de cette étude l'exercice unique qui a été fait par le Roi de son droit constitutionnel de révocation contre Nâhas Pacha, chef d'une majorité écrasante, qu'il révoqua sur son refus de donner sa démission.

## 2° *Fonctionnement de la responsabilité*

### A. — *Responsabilité civile*

En ce qui concerne les actes de leur vie privée les ministres sont responsables devant les Tribunaux ordinaires.

Pour les actes dérivant de leurs fonctions, ils sont soumis aux lois générales sur la responsabilité des fonctionnaires. L'étude de ces deux points, qu'il fallait signaler, sont en dehors du cadre de ce travail.

(1) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 232.



**B. — La responsabilité Politique**

En Egypte, la responsabilité politique des ministres résulte d'une règle constitutionnelle écrite, celle de *l'article 61*. « Les Ministres sont solidairement responsables devant la Chambre des Députés de la politique générale du Gouvernement et individuellement des actes de leur département ».

*L'article 62* précise « qu'en aucun cas, l'ordre verbal du Roi écrit du Roi ne peut soustraire un ministre à la responsabilité ».

Cette responsabilité est dite politique, d'une part, parce qu'elle fonctionne quand la politique suivie par le gouvernement est désapprouvée par la chambre des députés; d'autre part parce qu'elle est sanctionnée par une règle politique: l'obligation pour le ministère ou le ministre de démissionner.

Cette responsabilité politique se présente sous un double aspect:

1° *La responsabilité est solidaire* quand il s'agit de la *politique générale* du ministère et du Roi. Si cette politique est désapprouvée par la chambre, tous les ministres doivent donner leur démission.

Mais il faut qu'il s'agisse de la politique générale, c'est-à-dire de *l'ensemble* des actes et des mesures relevant du programme du cabinet au pouvoir. Il peut arriver que la Chambre rejette un projet présenté par le Gouvernement sans que pour cela le ministère doive se considérer comme tenu de démissionner, puisque l'attaque n'était pas essentiellement dirigée contre sa politique d'ensemble, mais bien contre un acte déterminé de cette politique.

C'est ainsi qu'en Angleterre, le projet du « Coal Bill », présenté par le cabinet Mac Donald au Parlement anglais, ayant été rejeté aux Communes par huit voix de majorité, cependant, le premier Anglais ne se retira pas, considérant qu'il ne s'agissait pas d'un vote sur une question concernant la politique générale. M. Mac Donald déclara à la Tribune au Chef de l'opposition, Lord Baldwin, que le Gouvernement, en dépit de la motion votée contre le « Coal Bill », resterait au pouvoir jusqu'au jour où la chambre l'interpellerait. Or, mise en présence d'une interpellation, la Chambre vota la confiance par 57 voix de majorité (1).

Cependant un débat primitivement amorcé sur une seule question de politique secondaire peut, s'il prend au cours de la discussion, le caractère d'un débat sur la politique générale, entraîner la chute du ministère.

Le fait s'est produit récemment en France sous le premier cabinet Tardieu au cours de la discussion sur le *salaire des femmes mariées des commerçants*. Le projet du Ministre des Finances fut vivement attaqué par l'opposition. Le débat prit bien vite le caractère d'une attaque violente contre la politique gouvernementale, et le cabinet dut démissionner, mis en minorité sur le projet qu'il présentait (2).

En vertu de l'article 61 précité ce sont *tous* les actes de politique générale du gouvernement qui entraînent la responsabilité ministérielle. Les ministres ne sont pas seulement responsables des actes du Roi concernant les affaires intérieures ou extérieures du pays qui doivent être contresignés par eux; ils sont également responsables des actes qui n'ont pas une forme juridique, et pour lesquels le plus

(1) Journal *Le Temps*, 28 février 1930.

(2) Journal *Le Temps*, 18 février 1930.

souvent la possibilité d'un contreseing ne se conçoit même pas, mais qui peuvent avoir une grande importance politique; tels sont les discours, lettres ou dépêches royales.

Bien plus, les ministres ne sont pas responsables seulement des actions du Gouvernement, mais aussi de ses intentions. Ils sont tenus d'agir, quand la loi le permet, et que l'intérêt du pays l'exige; ils sont également obligés d'obtenir du Chef de l'Etat les actes qu'ils considèrent nécessaires.

Sous le régime d'un gouvernement parlementaire, on n'échappe à la responsabilité politique des ministres.

Le résultat de cette responsabilité c'est qu'un vote de défiance doit entraîner la chute du ministère. Le Ministre doit donc donner sa démission. Cette règle est inscrite dans l'article 65.

« Lorsque la Chambre des Députés déclare n'avoir  
« confiance dans le cabinet le Ministère doit démissionner.

Cette règle a été admise après une longue délibération. Un Ministère désapprouvé par la Chambre doit donner sa démission sans retard. Il ne peut pas rester au pouvoir.

C'est alors que le Roi décide s'il acceptera ou non la démission et au cas où il la refuserait, il accorde au Ministère le droit de dissoudre la Chambre (1).

A notre avis, cette solution ne saurait être justifiée.

En effet, dans un régime de gouvernement parlementaire le Ministère est le pivot de tout le régime. Il est le véritable gouvernement du pays, mais pour qu'il n'abuse pas de ses pouvoirs, on l'a rendu responsable devant les représentants du peuple. S'il n'est pas soutenu par eux il donne sa démission. Mais les abus peuvent venir du côté des repré-

(1) *Procès-verbaux du Comité des Trente*, page 127.

tants et pour empêcher ces abus, on donne au pouvoir exécutif le droit de dissoudre la chambre pour soumettre le conflit au verdict du pays.

En d'autres termes, le droit de dissolution est le contre poids de la responsabilité ministérielle. Les ministres sont directement responsables devant la chambre qui peut les renvoyer quand elle voudra. Il faut donc au ministère un palliatif; il faut qu'il puisse au moins se défendre devant l'absolutisme de la chambre. Il doit pouvoir demander au Roi l'autorisation d'exercer le droit de dissolution. Celui-ci, placé au-dessus des partis, interviendra comme *arbitre* du conflit. Si il trouve que le ministère est dans son tort, il lui refuse ce droit et c'est alors seulement, *et seulement après le refus du Roi* que le Ministère donnera sa démission. C'est en ce sens qu'il faut interpréter le texte constitutionnel et non comme le voudrait le Comité des Trente.

2° *A côté de cette responsabilité solidaire, le texte constitutionnel prévoit une responsabilité individuelle.* Cette dernière est aussi une responsabilité politique. « Chaque ministre est responsable des actes politiques de son département ». (Art. 61 et 62 2<sup>e</sup> al.).

« Si le vote ne vise qu'un ministre, celui-ci doit se démettre ».

Sous cette double forme, la responsabilité ministérielle n'est mise en mouvement, dans la constitution égyptienne, que devant la Chambre des Députés.

La raison en est simple. D'une part, la Chambre des Députés représente véritablement le peuple; elle est toute entière élue, alors que le Sénat comporte des membres nommés par le Gouvernement. Il est donc logique que les ministres soient responsables devant l'Assemblée qui représente avec

plus d'exactitude la volonté nationale. D'autre part, la Chambre ne peut abuser de ce droit, puisque le ministère peut la dissoudre. La dissolution, nous l'avons vu, est le contre poids nécessaire de la responsabilité ministérielle.

Aussi le ministère ne saurait être de la même façon responsable devant le Sénat et cela pour deux raisons: en premier lieu, parce que le Sénat comprend dans son sein plusieurs membres du gouvernement; en second lieu, parce que le Sénat ne peut dissoudre la Chambre.

De toutes façons, il résulte de cette interdiction faite au Sénat de mettre en jeu la responsabilité ministérielle, une première et notable limitation à l'exercice du droit de contrôle parlementaire sur le gouvernement.

D'autre part, on proposa au cours des travaux préparatoires de la Constitution que le vote de défiance, pour être valable, fut au moins affirmé par la moitié de la totalité des députés composant la Chambre. Mais on rejeta cette proposition en prétextant avec raison, que le Cabinet, pour rester au pouvoir, devait obtenir une majorité réelle et non une majorité fictive.

Enfin, deux autres moyens furent adoptés pour parer aux conséquences désastreuses d'une attaque soudaine et injustifiée de l'opposition contre un cabinet affaibli momentanément par l'absence d'un ou plusieurs de ses membres. On limita tout d'abord la possibilité immédiate du droit d'interpellation:

L'article 107 stipule « En tout cas, la discussion des interpellations ne pourra avoir lieu que huit jours au moins après leur présentation sauf en cas d'urgence et de consentement du ministère interpellé ».

Ce texte offre une première garantie contre le danger de interpellation. Dans le délai de huit jours, le Ministère pourra préparer sa réponse. De plus, les membres de la Chambre que soutiennent le Cabinet pourront être mobilisés pour sa défense.

Une deuxième garantie consiste dans la détermination du vote même de défiance. Elle est stipulée dans l'article 101.

Les votes sont émis à haute voix ou par assis et levé sur l'ensemble des lois. A la Chambre des Députés, sur la question de confiance, il est toujours voté par appel nominal et à haute voix ».

Ainsi le vote se faisant par appel nominal et à haute voix, on évite les complots contre les ministres, puisque chaque membre donne son vote séparément devant le cabinet et à haute voix.

Cette mesure est une heureuse innovation du législateur égyptien, qui n'a pas d'équivalent, dans aucune autre constitution. En dépit de l'objection qu'on lui a faite de rompre avec la règle générale du vote secret, nous estimons pour la raison précitée qu'elle est une mesure d'honnêteté et de probité politique.

D'une manière générale, par la combinaison de ces garanties, les rédacteurs de la constitution égyptienne ont fait œuvre novatrice et il faut les en louer. Cette œuvre s'inscrit, par ailleurs dans le cadre des réformes modernes :

A la différence des constitutions d'avant-guerre, qui ne renfermaient aucune garantie pour la stabilité des ministères. La plupart des constitutions contemporaines instituent un cer-



tain nombre de garanties contre l'exercice abusif de la défiance (1).

### C. — *Responsabilité pénale*

La responsabilité pénale des ministres est plus ancienne que la responsabilité politique qui en est historiquement dérivée. Très répandue dans les constitutions modernes, elle s'y conserve à côté de la responsabilité politique, dans les pays qui pratiquent le gouvernement parlementaire. Plus proche de la responsabilité du droit privé que la responsabilité politique, elle ne peut être mise en jeu que lorsqu'un ministre a commis, dans l'exercice de ses fonctions, un fait prévu et défini par la loi pénale, comme constituant une infraction.

(1) La constitution prussienne exige un vote de la moitié des membres composant la Chambre. La constitution grecque, article 83, stipule : « La Chambre peut par un vote retirer sa confiance au gouvernement tout ou en partie son ensemble ou à l'un de ses membres. Lorsqu'une motion de défiance a été repoussée, elle ne peut être reprise qu'après un délai de deux mois. Elle doit être signée par 20 députés au moins et spécifier nettement les sujets sur lesquels portera le débat sur la motion. »

« Exceptionnellement, une motion de défiance peut être reprise avant l'expiration des deux mois, si elle est signée par la moitié des députés. »

« La discussion sur une motion de défiance ne peut être engagée que deux jours après son dépôt et ne peut se prolonger plus de cinq jours. »

« Le vote sur une motion de défiance ou de confiance peut être ajourné pendant quarante-huit heures si la demande en est faite par vingt députés. »

« Les ministres-députés ont le droit de participer au vote sur des motions de ce genre. »

La constitution de l'Etat lithuanien stipule une majorité spéciale (art. 60).

**Art. 60.** — Le Cabinet des ministres est solidairement responsable devant la Diète pour la politique générale du gouvernement et chaque ministre est responsable individuellement devant la Diète pour la gestion dans le domaine à lui assigné.

Le Cabinet des ministres et chaque ministre individuellement doivent leur démission si la Diète leur refuse sa confiance par la majorité des trois cinquièmes des voix de tous les membres de la Diète.

La constitution égyptienne, suivant les principes constitutionnels modernes, adopte le principe de la responsabilité pénale des ministres et en règle la procédure. D'après les textes constitutionnels, c'est la chambre qui a le droit de mettre les ministres en accusation, devant une *cour spéciale*:

Art. 66. — « La Chambre des Députés a seule le droit de mettre les ministres en accusation pour toutes infractions par eux commises dans l'exercice de leurs fonctions. La mise en accusation ne peut être prononcée qu'à la majorité des deux tiers des voix.

La cour spéciale de Justice a seule le droit de juger les Ministres pour lesdites infractions. La Chambre nommera parmi ses membres ceux qui seront chargés de soutenir l'accusation devant ladite cour. »

L'article 67 prescrit la composition de cette cour, de la manière suivante:

« La Cour spéciale de Justice est formée, sous la présidence du Président de la plus haute Cour indigène, de 16 membres dont 8 sénateurs désignés par tirage au sort et 8 magistrats égyptiens de cette Cour pris par ordre d'ancienneté. En cas d'insuffisance du nombre des magistrats, ce nombre sera complété par les Présidents des Cours ou Tribunaux de l'ordre immédiatement inférieur et, à leur défaut, par des magistrats de ces cours ou tribunaux, toujours par ordre d'ancienneté ».

La constitution stipule aussi que les Ministres mis en accusation par la Chambre des Députés sont suspendus de leurs fonctions jusqu'à ce que la Cour spéciale de Justice ait statué sur leur cas. Elle stipule aussi que la démission du minis-

tre n'empêche pas l'instruction ou la continuation des poursuites. (Article 71).

Mais la constitution n'a pas réglé la procédure devant la Cour spéciale. Elle a laissé ce soin au Parlement : Article 70 « En attendant la promulgation d'une loi spéciale, la Cour spéciale de Justice réglera elle-même la procédure à suivre pour le jugement des ministres ». Or le parlement n'a pas encore élaboré cette loi, de telle sorte que la Cour spéciale de Justice reste toujours maîtresse en la matière.

Les arrêts de condamnation de la Cour spéciale de Justice sont rendus à la majorité de douze voix. (Article 69).

Pour l'application des peines, la constitution stipule que « la Cour spéciale de Justice appliquera le code pénal pour les infractions qui y sont prévues ». Article 68.

Mais, en dehors des infractions prévues par le Code pénal, il y a d'autres infractions qui peuvent être commises par les ministres, et que le code n'a pas prévues.

Le comité des Trente a laissé le soin au Parlement d'énumérer dans une loi spéciale toutes ces infractions, et la constitution reproduit cette solution. « Une loi spéciale établira les cas de responsabilité non prévues par le dit code ». (Article 68). or cette loi n'a pas été élaborée, de sorte que si un ministre vient à commettre une infraction non prévue au code pénal il ne sera pas poursuivi. Il y a là, dans la constitution, une lacune grave, qui devait être lourde de conséquences.

Il est arrivé, comme nous le verrons dans la deuxième partie de cette étude, que des ministres ont empiété si gravement sur leur fonction que leur démission n'était plus une peine suffisante pour punir ces infractions. Cependant, leur cas ne relevant pas du code pénal, aucune loi spéciale n'intervenant

pour les réprimer, ils demeurèrent impunis. Aussi les Wafdistes n'ont-ils cessé de réclamer l'insertion dans la constitution de textes prévoyant et punissant sa violation. Après les élections qui se sont déroulées, en décembre 1929, Nahas pacha, chef du parti Wafdiste, dans sa lettre au Roi sur la composition d'une liste du ministère, a déclaré son intention de modifier la constitution dans ce but: « Le ministère, écrit-il, exposera devant le parlement son programme en se proposant au premier plan de travailler au raffermissement des bases de la constitution pour la sauvegarde de ses textes et de ses traditions (1).

Dans le discours du Trône, cette volonté a été exprimée de nouveau.

Nous approuvons pleinement les intentions du nouveau cabinet, car il est juste et même très nécessaire que le ministre soit puni pour les infractions qu'il peut commettre contre la constitution.

Tout au plus doit-on se demander si cette réforme doit être introduite dans le texte même de la constitution, ou, si plus simplement, elle peut-être opérée par le moyen d'une loi ordinaire?

La dernière solution semble logique et suffisante. Mais une loi pareille pourrait être annulée par le pouvoir exécutif. Celui-ci, en effet, en se fondant sur le texte de l'article 41, qui donne au chef de l'Etat, le droit de faire des décrets-lois, pourrait arriver à supprimer la loi votée par le parlement. Il serait donc préférable d'introduire dans la constitution elle-même les textes qui énuméreront les crimes contre la constitution et les peines qui leur sont applicables.

(1) *La Patrie*, 3 janvier 1930.

Cependant, nous doutons fort de l'utilité de textes semblables. Ces garanties ne sont utiles que dans un pays où il existe une seule souveraineté, la souveraineté nationale indépendante: dans un pays où le fonctionnement des lois constitutionnelles ne dépend que du peuple, qui est le seul souverain. Mais dans un Etat où un élément extérieur se mêle de temps à autre dans les affaires du pays, toutes les garanties sont pratiquement inutiles. Les infractions commises contre la constitution sont bien entendu commises par des ministres égyptiens, mais ces ministres sont soutenus en réalité par l'Angleterre. Ils ne sont que les agents qui adoptent, qui exécutent la politique anglaise. Les rendre responsables, c'est mettre l'Angleterre dans une situation très délicate. Naturellement elle ne peut abandonner les ministres, qui n'ont fait qu'exercer sa volonté, entre les mains de ses ennemis. Il faut qu'elle les défende, qu'elle les protège. Aussi trouve-t-on qu'après les empiètements sur les lois fondamentales, empiètements qui aboutissent le plus souvent à une dissolution illégale de la Chambre des Députés, sinon à un véritable coup d'Etat, elle stipule comme condition au fonctionnement régulier de la constitution, que le chef nationaliste déclare renoncer à la mise en accusation des ministres, et dans l'intérêt supérieur du Pays, pour arriver au rétablissement de la vie constitutionnelle normale, le chef ne peut que s'incliner.

En présence de ces réalités, nous ne pouvons que conclure en déclarant que ces garanties seront utiles, si les négociations anglo-égyptiennes actuellement entreprises aboutissent à un accord.

---

## CHAPITRE II

### LES MOYENS D'ACTION DU CHEF DE L'EXÉCUTIF SUR LE PARLEMENT

---

Nous avons étudié dans le chapitre précédent les moyens de contrôle attribués au Parlement sur le pouvoir exécutif. Nous allons étudier dans ce chapitre les moyens d'action du chef de l'exécutif sur le Parlement. Ces moyens de l'exécutif ne sont que les contre-poids des premiers. Nous allons étudier ces moyens dans deux paragraphes :

§ 1. *Les convocation, clôture et ajournement du Parlement;*

§ 2. *La dissolution.*

#### § 1. — Les convocation, clôture et ajournement du Parlement

Le mode de fonctionnement des Assemblées représentatives, époques et réunions, peut être abandonnée aux assemblées elles-mêmes ou dépendre du pouvoir exécutif. Entre ces deux systèmes absolus une solution mixte peut être adoptée. Lorsqu'une assemblée a le droit de fixer elle-même la date et la durée de sa session on dit qu'elle est permanente. Ce système est essentiellement en accord avec le principe de la séparation des pouvoirs. Il assure en effet l'indépendance complète du législatif vis-à-vis de l'exécutif, puisque le chef de l'Etat n'a pas de pouvoir d'action sur le Parlement.



C'est pour cette raison et pour que les pouvoirs des représentants du peuple souverain ne soient pas asservis au pouvoir exécutif qu'en France les législateurs de 1791 décrétèrent la permanence de l'Assemblée nationale. Cependant le pouvoir pouvait convoquer l'assemblée dans l'intervalle des sessions s'il le jugeait nécessaire. Mais là s'arrêtait son pouvoir, qui devait jamais être restrictif, et qui, par conséquent, n'avait point jusqu'au droit d'ajournement ou de dissolution (1). Ce principe fut reproduit dans la constitution de l'an III. Dans la constitution de l'an VIII ce système fut adopté mais seulement en partie. A côté du Tribunal et du Sénat, assemblées permanentes, le corps législatif ne siégeait que durant 4 mois.

Partant du même principe les législateurs de 1848 déclarèrent aussi que l'assemblée serait permanente.

Tout à l'opposé de ce système dans celui des chartes de 1814 et 1830 le Parlement ne pouvait être réuni que sur la convocation royale et le Roi pouvait proroger et dissoudre les Chambres. Nous trouvons ici l'influence anglaise. En Angleterre, en effet, on avait conservé la tradition suivant laquelle le Parlement était nécessairement convoqué, prorogé et dissous par le Roi parce que l'origine de son existence ne dépendait pas de la volonté royale. Ce n'était là que le résultat des événements historiques. Cependant Montesquieu justifiait ce système du point de vue rationnel en alléguant qu'il était digne de reconnaître à une assemblée le droit de se réunir elle-même, pour cette raison qu'elle n'avait pas de volonté propre avant sa réunion, et que d'autre part lui donner le droit de se proroger elle-même c'était la tenter de ne jamais en finir. En outre la permanence du corps législatif était de nature à

(1) Duguit, *op. cit.*, t. IV, p. 234.

entraver les fonctions exécutives du souverain. Constamment harcelé par le Parlement, celui-ci ne songerait qu'à défendre ses prérogatives au dépens de son pouvoir d'exécution (1).

Les auteurs de la constitution de 1875 ont pesé les deux théories, dans leurs avantages et leurs inconvénients. Aussi la constitution présente-t-elle un régime ingénieux, qui est une combinaison des deux systèmes tendant à établir l'équilibre des pouvoirs entre le Parlement et le Président de la République (2).

Le principe général admis dans ce système est bien qu'au Président de la République revient le droit de convoquer les Chambres et de clore leurs sessions; cependant ce droit est restreint par diverses dispositions (3).

Pour la convocation en session ordinaire la constitution fait passer en premier lieu la convocation du chef de l'Etat. Mais à défaut de cette convocation les Chambres se réunissent de plein droit, à une date fixe : « Le Sénat et la Chambre des Députés se réunissent chaque année, le second mardi de janvier; à moins d'une convocation antérieure faite par le Président de la République. (Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.)

Le Président de la République a aussi le droit de clore la session ordinaire, mais il ne peut pas agir en toute liberté. La même loi constitutionnelle décide. « Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre ». Le Président de la République ne peut

(1) Esmein, *op. cit.*, t. II, p. 167.

(2) Duguit, *op. cit.*, t. IV, p. 236.

(3) Esmein, *op. cit.*, t. II, p. 175.

donc pas clore la session avant que les Chambres aient siégé pendant cinq mois entiers (1).

Mais si le Président ne peut clore la session avant les cinq mois écoulés, il peut l'ajourner et par deux fois. « Le Président peut ajourner les Chambres. Toutefois l'ajournement peut excéder le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session. » (2).

Cette mesure d'ajournement est utile au cas de conflit entre le Gouvernement et le Parlement. Le Président en ajournant les Chambres peut espérer ramener le calme dans l'esprit des représentants qui nécessairement dans l'intervalle communiquent avec leurs électeurs (3).

La constitution de 1875 a conservé aussi au Président de la République le droit de convoquer extraordinairement les Chambres en session extraordinaire « si la demande en est faite dans l'intervalle des sessions » par la majorité absolue des membres composant chaque Chambre (4).

Ainsi le système français peut être considéré comme le modèle des solutions d'équilibre. Il a le mérite d'assurer, sous deux formes, l'activité des Chambres :

1° Par une session annuelle, d'une durée suffisante pour effectuer leur travail normal.

2° Par le droit de requérir leur convocation ou de se réunir de plein droit lorsque, en dehors de la session, les événements exigent sérieusement leur présence.

Aussi les auteurs de la Constitution égyptienne se sont

(1) Esmein, *op. cit.*, t. II, p. 171.

(2) Loi du 16 juillet 1895.

(3) Esmein, *op. cit.*, t. II, p. 172.

(4) Loi du 16 juillet 1895.

inspirés de l'exemple français, en adoptant presque totalement le système de la loi de 1875.

### *1<sup>o</sup> Session ordinaire*

En principe le Roi a le droit de convoquer les Chambres pour la session ordinaire; mais à défaut de cette convocation les Chambres se réunissent de plein droit à une date fixe. L'article 96 décide : « Le Parlement est convoqué par le Roi en session ordinaire avant le troisième samedi de novembre. A défaut de convocation il se réunit de plein droit à cette dernière date ».

La session ordinaire est ouverte chaque année par le Roi et le Premier Ministre prononce le discours du Trône où il expose le programme du Gouvernement devant les deux Chambres réunies pour la circonstance. Après le départ du Roi, les Chambres se réunissent séparément pour répondre à ce discours. En général, chaque Chambre nomme un Comité pour cette tâche. Le discours du Trône est entièrement l'œuvre du Premier Ministre. Dans sa réponse chaque Chambre est libre de ratifier ou de critiquer le programme ministériel. La réponse de la Chambre des Députés peut donc être considérée comme un vote. Ces dispositions sont contenues dans l'article 42 : « Le Roi ouvre la session ordinaire du Parlement par le discours du Trône adressé aux deux Chambres réunies et exposant la situation du Pays. Chacune des deux Chambres présentera une adresse en réponse à ce discours. »

La constitution attribue aussi au Roi le droit de clore la session ordinaire : « Le Roi prononce la clôture de la ses-

sion. » (1). Mais ce droit est restreint, il ne peut pas clore la session avant que le Parlement ait siégé six mois. « La session ordinaire dure six mois au moins. » (2).

On peut remarquer que la session égyptienne dure un mois de plus que la session française. Ceci est du reste bien préférable. Mais d'après la constitution égyptienne comme d'après la constitution française le Roi ne peut clore la session avant une période déterminée.

Le Roi peut ajourner les Chambres. L'article 39 décide « Le Roi a le droit d'ajourner la session du Parlement. Toute fois l'ajournement ne peut excéder le délai d'un mois, ni être renouvelé dans la même session sans l'assentiment des deux Chambres. »

D'après ce texte, le principe français est conservé, mais le droit du Roi est plus restreint que celui du Président de la République; il ne peut être exercé qu'une fois dans la session alors que le Président de la République peut l'exercer à deux reprises. Une pareille restriction, par rapport au système français nous semble judicieuse.

Bien que l'exercice de ce droit soit utile, comme nous l'avons vu, il ne faut pas oublier qu'il entrave le travail du Parlement et le contrôle sur les actes du Gouvernement.

## *2° Sessions extraordinaires*

En dehors des sessions ordinaires la constitution donne au Roi le droit de convoquer le Parlement en session extraordinaire. « Le Roi peut en cas de nécessité convoquer le Parlement en session extraordinaire », art. 40. Le Roi a aussi

(1) Même art. 96.

(2) Même art. 96.

droit de clore cette session extraordinaire. » Le Roi prononce la clôture de la session extraordinaire », art. 40.

En Egypte comme en France, le Chef de l'Etat ne peut agir en toute liberté. Il est obligé de convoquer le Parlement « Quand il est demandé par la pétition signée par la majorité absolue des membres composant l'une ou l'autre Chambre. »

Ici encore le législateur égyptien s'est montré plus large que le législateur français; il exige seulement pour la convocation du Parlement la majorité de l'une des deux Chambres alors que la constitution française exige la majorité des deux Chambres. Notre système assure mieux l'indépendance du Parlement.

La déclaration de l'état de siège entraîne en Egypte comme en France la réunion du Parlement. L'article 4 décide. « Le Roi déclare l'état de siège. La déclaration de l'état de siège doit être immédiatement soumise au Parlement qui décidera s'il y a lieu de la confirmer ou de la supprimer. Dans le cas où la déclaration de l'état de siège aura été faite en dehors de la session, celui-ci devra être convoqué d'urgence. »

Mais il faut noter une différence assez importante : d'après le système français, le Parlement se réunit de plein droit dans les deux jours alors que d'après le système égyptien, le Roi doit le convoquer.

On ne peut que reconnaître la supériorité du système français sur ce point, puisque nous n'avons point de garanties contre le retard de la convocation par le pouvoir exécutif (1).

Telles sont les solutions de la constitution égyptienne, copiées le plus souvent sur le système français. Le système qui

(1) Ci-dessus page 191.



en découle se trouve complété par deux règles spéciales : il y a pour le Roi obligation de convoquer les Chambres, dès l'instant qu'il a usé de la prérogative qui lui est reconnue dans l'article 41 de la Constitution. On sait qu'aux termes de cet article, « dans l'intervalle des sessions, lorsqu'il est nécessaire de prendre d'urgence des mesures qui ne peuvent souffrir de retard, le Roi prend des décrets ayant force de loi pourvu qu'ils ne soient pas contraires à la constitution. Le Parlement doit être immédiatement convoqué en session extraordinaire et ces décrets doivent lui être soumis à sa première réunion ».

Nous aurions préféré que la constitution ait donné au Parlement le droit de se réunir de plein droit, car l'élaboration des décrets ayant force de loi touche directement à sa fonction essentielle, et le pouvoir exécutif pourrait retarder sa réunion sans qu'on puisse l'en empêcher et éviter par suite ses empiétements.

Le Parlement se réunit de plein droit dans deux cas :

- a) Le roi est mort,
- b) Le trône est vacant (art. 52).

« A la mort du Roi, les Chambres se réunissent sans convocation, dans les 10 jours qui suivent la déclaration du décès. Si la Chambre des députés a été dissoute et que la convocation ait été faite dans l'acte de dissolution pour une date postérieure au dixième jour, l'ancienne Chambre reprend ses fonctions jusqu'à la réunion de celle qui doit la remplacer » (art. 54). « En cas de vacance du trône par défaut d'un ayant-droit ou d'un successeur nommé conformément à l'article précédent, les deux Chambres se réunissent *immédiatement en congrès* pour l'élection d'un Roi. »

Enfin, en dehors de tout cela, le Roi a seul le droit de réunir les deux Chambres en congrès. L'article 120 décide : « En dehors du cas de réunion de plein droit, les Chambres se réunissent en congrès sur la convocation du Roi. »

En résumé, nous pouvons constater que l'indépendance et le fonctionnement du Parlement égyptien sont *en général* suffisamment garantis : les sessions sont assez longues, pour que les travaux puissent être menés à bonne fin, et la convocation royale n'est plus qu'une condition de forme, puisque dans tous les cas où la constitution prévoit la nécessité d'une réunion, ou bien le Parlement se réunit de plein droit, ou bien la constitution oblige le Roi à le convoquer.

## § 2. — Le droit de dissolution

Le droit de dissolution a pris dans notre constitution une grande importance par l'usage fréquent qu'en a fait le pouvoir exécutif. Aussi l'étudierons-nous avec un soin particulier dans ses origines, ses avantages et ses inconvénients, ses applications.

Le droit de dissolution s'entend de la faculté conférée au pouvoir exécutif d'abréger la période législative d'une Chambre élue, de mettre fin avant terme au mandat de ses membres (1).

Le droit de dissolution est d'origine anglaise. Le Parlement convoqué par le Roi devait être congédié et dissout par lui. Prérogative royale absolue à l'origine, le droit de dissolution n'en est pas moins resté, après une série de transformations, une des pièces essentielles du rouage parlementaire moderne.

(1) Matter : *La dissolution des assemblées parlementaires*, page 3.

Il a cessé d'être une prérogative royale et est devenu un droit ministériel (1).

Ce droit a soulevé de vives objections, particulièrement en France. On soutenait que le droit de dissolution en permettant d'atteindre aux pouvoirs légaux des représentants de la nation, semblait devoir heurter le principe de la souveraineté nationale. De plus, les Assemblées étant élues pour une période déterminée, on ne pouvait admettre qu'elles fussent interrompues avant l'expiration de leur mandat. On faisait valoir enfin qu'en donnant au pouvoir exécutif le droit de révoquer l'élément essentiel du corps législatif, le droit de dissolution ne respectait pas le principe de séparation des pouvoirs (2).

C'est peut-être un peu pour toutes ces raisons que les constitutions révolutionnaires n'attribuèrent pas au pouvoir exécutif le droit de dissolution (3). Mais c'est surtout dans la conception du régime représentatif qu'il faut chercher la cause de cette exclusion :

Le droit de dissolution est en définitive un appel au peuple et les assemblées révolutionnaires ne pensaient pas que le peuple eut à manifester directement sa volonté. Pour elle le rôle de la nation se bornait à élire, et la faculté de voter était réservée à ses élus (4).

Le système anglais passa en France, avec les Chartes de 1814 et 1830 qui accordent le droit de dissolution au Roi.

Supprimé dans la constitution de 1848, il réapparaît dans la constitution impériale de 1852.

Ce n'est pas sans difficulté qu'il fut adopté dans la cons

(1) Duguit, *op. cit.*, t. IV, page 572.

(2) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 181.

(3) Constitution 1791 de l'an III.

(4) Carré de Malberg, *op. cit.*, t. II, p. 373.

tution de 1875. Certains orateurs soutinrent à l'époque que le droit de dissolution était contraire aux principes de *la souveraineté nationale* et de *la séparation des pouvoirs*, et qu'il était de plus inadmissible dans un système où le président de la République était élu par les Chambres : délégué de celles-ci, s'il pouvait dissoudre l'une d'elles, le président donnerait le spectacle d'un mandataire révoquant un de ses mandants (1).

En dehors de cette incertitude historique, il est des cas où il faut reconnaître la nécessité de l'exercice du droit de dissolution, soit qu'il serve les intérêts menacés du chef de l'exécutif, soit que d'une manière plus large il soit nécessaire au bien du pays.

Cependant, entre les mains d'un souverain, la dissolution peut être un instrument de combat : par les dissolutions répétées le monarque peut rendre inusoire le pouvoir des Chambres qui le gênent ou bien, il marque là sa volonté d'arriver à obtenir une majorité conforme à ses désirs, soit par une pression opérée par les électeurs, soit par l'attente d'un moment plus favorable (2).

D'où un avantage à côté d'un inconvénient. Il convient de remarquer néanmoins que dans le régime parlementaire les cas précités sont rares, car le chef de l'exécutif ne saurait être personnellement en opposition directe avec la Chambre. *Il est l'arbitre des partis, son rôle est de maintenir l'équilibre gouvernemental et il ne saurait par conséquent prendre une part directe aux conflits* (3). Le Souverain doit exercer ce droit en qualité d'arbitre et non en qualité d'acteur. *Le droit de dissolution n'est donc point dans le régime parlementaire un*

(1) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 181.

(2) Matter, *op. cit.*, page 10.

(3) Matter, *op. cit.*, page 22.

*instrument à la discrétion du Souverain.* Sa place importante et nécessaire s'explique par son incidence populaire. Soit que le ministère en prenne l'initiative, pour cause de conflit entre lui et la Chambre, soit que la Chambre elle-même demande sa dissolution parce qu'elle estime sa majorité trop faible et incapable d'agir, ce droit apparaît toujours en définitive comme *un appel au peuple destiné à établir entre la nation et ses représentants une liaison plus étroite et plus constante.*

C'est pourquoi il est bien adapté au régime parlementaire dont une des caractéristiques est de chercher à ce que le peuple se gouverne le plus possible par lui-même (1). Comme tel, il est appelé à fonctionner dans trois hypothèses : la dissolution permet tout d'abord d'enrayer les imprudences qui pourraient être commises par une Chambre passagèrement exaltée, comme il arrive bien souvent que les Assemblées peuvent être amenées à des excès, des vivacités d'opinions.

Elle dépasse alors le ministère qui veut lui résister. Le seul moyen de résoudre le conflit qui met aux prises la Chambre et le gouvernement est de dissoudre la Chambre pour soumettre la question au peuple. C'est ce qu'on appelle « *la dissolution ministérielle* », prononcée par un cabinet qui, ayant perdu la majorité ou ayant seulement une majorité insuffisante, est désireux de se retremper dans l'opinion (3).

Plus grave qu'un conflit gouvernemental est la divergence d'opinion qui peut se créer entre le Parlement et la nation. Il peut arriver en effet que, sous l'influence de certaines conditions, des modifications se produisent dans l'opinion générale.

(1) Carré de Malberg, *op. cit.*, t. IV, page 372.

(2) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 182.

(3) Matter, *op. cit.*, page 12.

du pays, tandis que la Chambre reste stable. Le peuple alors n'est plus en accord avec ses représentants, il n'est plus gouverné selon sa volonté et de ce fait les conséquences peuvent être graves; si les questions soumises à la Chambre présentent un intérêt général et important, c'est au chef de l'Etat qu'il appartient de veiller à ce péril et de suivre les modifications publiques. En cas de désaccord, il devra alors exercer ce qu'on appelle la *dissolution royale*, qui consiste à renvoyer le ministère jouissant de la majorité au Parlement pour le remplacer par un cabinet conforme à l'opinion publique et dissoudre l'Assemblée électorale (1).

La dissolution apparaît enfin nécessaire chaque fois qu'il se pose dans le pays quelque grave problème dont la solution peut modifier soit le régime politique du pays, soit les conditions essentielles du régime électoral, ou chaque fois qu'il s'agit de résoudre une question diplomatique où les intérêts du pays sont en jeu.

D'un autre côté, bien qu'il paraisse contraire au principe de la séparation des pouvoirs, le droit de dissolution en est en réalité la sanction puisqu'il est le moyen le plus sûr de garantir l'indépendance du pouvoir exécutif.

*Le droit de dissolution apparaît enfin comme la contrepartie de la responsabilité ministérielle.* Le Parlement a un contrôle général et incessant sur les actes des ministres et le cabinet est obligé de se retirer toutes les fois que la Chambre des députés blâme sa politique.

*La dissolution ne trouve son emploi normal que sur la demande du ministère.* Dans le gouvernement parlementaire, le

(1) Matter, *op. cit.*, page 14.



chef de l'Etat est irresponsable et ne peut pas en conséquence prendre l'initiative d'un acte politique.

*En Angleterre*, la forme *ministérielle* de la dissolution est seule pratiquée, le droit de dissolution ne s'exerce que par le ministère et la prérogative royale est devenue un droit ministériel. Il appartient au premier ministre seul de décider s'il y a lieu de solliciter du Roi de nouvelles élections (1).

*En France*, la seule et unique dissolution de la Chambre qui ait eu lieu était *présidentielle*. Le maréchal de Mac-Mahon demanda la démission du ministère Jules Simon qui avait la majorité à la Chambre des députés et prit dans la minorité le ministère Broglie Fourtou par l'intermédiaire duquel il fit la dissolution.

Cette dissolution fut critiquée par la doctrine.

On soutint que le président de la République ne pouvait prendre l'initiative de la dissolution, renvoyer un ministère qui avait la majorité et en prendre un autre par l'intermédiaire duquel il exercerait son droit de dissolution.

Bien qu'il admette que dans un gouvernement parlementaire la dissolution ne peut être que *ministérielle*, puisque c'est la contre-partie de la responsabilité ministérielle comme en Angleterre, M. Duguit pense que la constitution française de 1875 ne voulait pas imiter le système anglais. Elle a accordé au président de la République le droit de dissolution sans aucune réserve, on ne peut donc y apporter des restrictions que le législateur n'a point spécifiées. De plus, en exigeant l'avis conforme du Sénat, le législateur suppose l'accord entre le président et le Sénat et l'existence du conflit entre le président et la Chambre.

(1) Matter, *op. cit.*, page 194.

Elle suppose donc que le président de la République gouverne avec un ministère ayant la majorité au Sénat. Dans ces conditions, il n'y a pas de raisons, bien au contraire, pour restreindre le pouvoir de dissolution au cas où le conflit naît entre le ministère et la Chambre (1). Cependant, le président de la République ne peut pas faire la dissolution si le ministère a la confiance du Sénat et de la Chambre. Mais si un ministère a la confiance de la Chambre sans avoir celle du Sénat et du président, ce dernier peut le renvoyer, en prendre un autre dans la majorité du Sénat et faire la dissolution. C'est ce que M. Duguit appelle *le système français* (2).

En conséquence, la dissolution *présidentielle* faite par le maréchal de Mac-Mahon était strictement constitutionnelle (3). Quoiqu'il en soit, la question importante est pour nous de montrer quel est le mode de dissolution compatible avec notre constitution.

Dans notre système, la dissolution peut-elle être royale et ministérielle, ou simplement ministérielle comme en Angleterre?

D'après le texte constitutionnel, le droit de dissolution est attribué au Roi sans réserve. « *Le Roi a le droit de dissoudre la Chambre des députés* » (art. 38). C'est donc un droit absolu et le Roi l'exercerait sur la demande du ministère ou bien par lui-même en renvoyant le cabinet en accord avec la Chambre et en prenant un autre.

Mais d'après les travaux préparatoires du Comité, le droit de dissolution s'exerce dans des conditions limitées, *ou bien*

(1) Duguit, *op. cit.*, t. IV, page 579.

(2) Duguit, *op. cit.*, t. IV, pages 579-580.

(3) Duguit, *op. cit.*, t. IV, page 518.

*sur la demande d'un ministère*, mis en échec devant la Chambre; ou bien, au cas où le Roi refusant la démission d'un *ministère en conflit avec la Chambre*, lui demande d'exercer son droit de dissolution parce qu'il est convaincu que la Chambre ne représente plus l'opinion publique (1).

La vérité est que ces deux cas de dissolution se ramènent à la dissolution *ministérielle* puisque la cause de dissolution est toujours le conflit existant entre la Chambre des députés et le ministère; seulement, dans le premier cas, c'est le ministère qui demande la dissolution, alors que, dans le deuxième, c'est le Roi qui la propose; mais en définitive, c'est toujours la cause du cabinet qu'elle sert.

On ne trouve pas dans les discussions du Comité la reconnaissance du droit de dissolution purement royale. Au contraire, tous les membres étaient d'accord pour prouver que le droit de dissolution ne s'exerce qu'en cas de conflit entre le ministère et la Chambre des députés.

A la clôture de ces discussions le président du Comité a ramené tous les cas de dissolution à la règle générale : « *Roi ne dissout la Chambre que sur la demande du ministère* » (2).

C'est d'après les rapports faits par le Comité que ce droit a été adopté comme moyen de résoudre les conflits entre le ministère et la Chambre, comme la contre-partie de la responsabilité ministérielle. « Le Comité est d'accord pour attribuer le droit de dissolution au Roi, non pas parce que ce droit existe dans toutes les constitutions, mais parce qu'il est un élément indispensable du régime parlementaire où l'organe

(1) Procès-verbaux de la Commission, page 43.

(2) Procès-verbaux de la Commission, page 44.

législatif jouit d'un pouvoir complet. *C'est le moyen par lequel un Roi ou un président de la République peut rétablir l'équilibre et l'accord entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. La contre-partie de la responsabilité ministérielle devant la Chambre et la responsabilité de celle-ci devant la nation, source de tous les pouvoirs* » (1).

En conséquence, le droit de dissolution est adopté comme instrument défensif du ministère vis-à-vis de la Chambre. Donc, le Roi ne peut l'exercer qu'en cas de conflit entre les deux pouvoirs.

Cependant, il y a un passage dans le rapport du Comité qui pourrait donner matière à discussion : « *Si le Roi trouve que la Chambre ne représente plus l'opinion publique, qu'elle vote des lois contraires à l'opinion publique, engage des dépenses inutiles, refuse les dépenses nécessaires et s'oppose au ministère sans raison valable, il a le droit de la dissoudre* » (2).

Il ressort clairement de ce passage que ce qu'il importe avant tout quand il y a dissolution, c'est la situation de la Chambre devant l'opinion publique. « *Si le Roi trouve que la Chambre ne représente plus l'opinion publique...* » voilà la raison essentielle, celle qu'on cite en premier lieu, et toutes les autres ne sont que des raisons secondaires qui viennent à l'appui de la première et à titre d'exemple des conséquences qu'elle entraîne généralement; une Chambre en désaccord avec l'opinion publique est en effet susceptible de s'opposer au ministère; mais ce n'est pas là une conséquence inéluctable et nécessaire et, pour notre part, nous envisageons très bien le cas où une Chambre qui ne représente plus l'opinion publique

(1) Les rapports du Comité des Trente, page 8.

(2) Les rapports de la Commission des Trente, page 8.

est parfaitement d'accord avec le ministère. Tous deux sont opposés au corps électoral et il devient nécessaire de consulter le peuple. La dissolution prononcée dans cette hypothèse, et en dehors de toute initiative ministérielle, *dissolution royale*, n'est plus alors la mise en œuvre d'un mécanisme de contre-poids gouvernemental, c'est l'exercice suprême de la garantie nationale.

Comment donc concilier ce passage avec le résultat des discussions du Comité qui ne prévoit que la dissolution ministérielle?

Il ne faut pas oublier que nous avons à faire au régime parlementaire lequel établit et a pour but d'établir, comme l'expérience nous l'a montré au cours de l'histoire, entre le corps électoral et le Parlement, une liaison constante. La même volonté, le même désir les animent; ils vont tous deux vers le même but, leur accord est entier; dans de telles conditions comment admettre que les élus se trouvent en désaccord avec leurs électeurs? Voilà pourquoi les membres du Comité n'ayant à faire qu'au régime parlementaire, n'ont tout d'abord envisagé que les conditions convenables à ce régime. C'est alors qu'ils ont pu considérer la dissolution comme la contrepartie de la responsabilité du Cabinet devant la Chambre. Mais envisageant consciencieusement tous les côtés de la question et la possibilité de se trouver un jour devant un de ces cas qui sont devenus très rares et presque impossibles, ils ont jugé utile d'y ajouter une garantie qui put servir à un moment donné : précaution louable de la part du législateur, mais que nous devons entendre dans son véritable sens d'éventualité.

#### *Les garanties du pouvoir de dissolution*

Bien que le droit de dissolution offre des avantages d'ordre très important, on ne peut contester les dangers et

troubles que son exercice peut entraîner. Chaque constitution institue des garanties plus ou moins efficaces contre ces abus.

En Angleterre, la règle coutumière est que l'acte même qui prononce la dissolution ordonne de procéder aux nouvelles élections (1).

Cette garantie anglaise est devenue une règle mondiale; toutes les constitutions l'inscrivent pour empêcher le pouvoir exécutif de demeurer, pendant une période indéfinie, libre de tout contrôle parlementaire.

La constitution française présente des garanties très caractéristiques.

En premier lieu, le chef de l'Etat ne peut dissoudre la Chambre des députés qu'après *l'avis conforme du Sénat*. Cette garantie fut adoptée, non sans difficulté, sur la demande du président Mac-Mahon (2).

Une autre garantie fournie par la constitution est *l'obligation de procéder aux nouvelles élections dans un délai de deux mois*.

L'acte même de dissolution doit contenir la convocation du corps électoral, c'est exactement la mesure adoptée en Angleterre (3).

Enfin, durant la période suivant l'acte de dissolution, le président de la République est privé de l'exercice de certains

(1) Esmein, op. cité, t. II, p. 185.

(2) La nécessité de l'avis conforme du Sénat ne change pas la nature du droit de dissolution, c'est un droit propre au Président de la République. Le Sénat ne peut point provoquer la dissolution, en soutenant qu'elle est le résultat du concours de sa volonté propre avec celle du Président. Le droit de dissolution est une prérogative du Chef de l'Etat qui seul peut le mettre en mouvement.

(3) Le délai était 6 mois d'après la loi de 1874 et fut abrogé à 3 mois en 1875 et est revenu à 2 mois en 1884.



droits qui lui sont cependant accordés dans l'intervalle régulier des sessions des Chambres.

D'un côté *il ne peut pas prononcer l'état de siège*. « En cas de dissolution de la Chambre des députés et jusqu'à l'accomplissement entier des opérations électorales, l'état de siège ne pourra même provisoirement être déclaré par le président de la République. Néanmoins, s'il y avait guerre étrangère, le président de la République, de l'avis du Conseil des ministres, pourrait déclarer l'état de siège dans les territoires menacés par l'ennemi à condition de convoquer les collèges électoraux et de réunir les Chambres dans le plus bref délai possible (1).

D'un autre côté, le président *ne peut pas pendant la dissolution de la Chambre exercer son droit « d'ouvrir provisoirement des crédits supplémentaires et extraordinaires »* qui lui est attribué dans certaines conditions en temps normal par la loi du 14 décembre 1879 (2).

D'autres constitutions apportent des garanties spéciales assurant le contrôle du gouvernement pendant la période de dissolution.

La constitution tchécoslovaque de 1922 exige que pendant la période de dissolution, un comité de 24 membres (16 députés, 8 sénateurs) élus chaque année sur la base d'une représentation proportionnelle des partis, soit chargé de prendre les mesures urgentes et de surveiller le pouvoir gouvernemental et exécutif (3) (art. 54).

Le même système est adopté par l'art. 26 de la constitution prussienne.

(1) Loi du 3 avril 1878. Esmein, t. II, p. 186.

(2) Esmein, t. II, p. 186-187.

(3) Guetzevitch, *op. cit.*, page 335.

Les articles 88 et 89 de la constitution égyptienne impliquent deux garanties.

L'article 88 pose la règle suivante : « Si la Chambre des députés est dissoute à l'occasion d'une question déterminée, *la nouvelle Chambre ne peut plus être dissoute pour la même question* ». Cette garantie est tout à fait logique. Si le but d'une dissolution est de soumettre le conflit au verdict du peuple, on ne comprend pas l'utilité d'une deuxième dissolution, lorsque ce verdict est connu. Cette garantie est reconnue dans presque toutes les constitutions.

L'article 89 ajoute : « *L'acte de dissolution de la Chambre des députés doit contenir convocation des électeurs délégués pour des élections nouvelles devant avoir lieu dans un délai qui ne dépasse pas deux mois, ainsi que convocation de la nouvelle Chambre dans les dix jours qui suivent les élections* ».

C'est la même garantie que dans la loi du 4 août 1884. En effet, étant donné que le but de la dissolution est toujours de soumettre au jugement du corps électoral les conflits nés entre les pouvoirs, il ne faut pas que le pouvoir exécutif puisse gouverner un long temps sans le contrôle du Parlement.

Nous avons déjà signalé que cette garantie est admise dans presque toutes les constitutions.

Inscrites dans la constitution égyptienne, ces garanties nous semblent suffisantes pour empêcher les abus de la dissolution.

Il convient d'y ajouter cette garantie majeure qui résulte dans une monarchie du seul prestige royal. Le prestige royal est le modérateur qui retient l'ambition possible du ministère qui vient de prononcer la dissolution. Il n'ose alors prendre les mesures extrêmes auxquelles pourrait l'entraîner le

sentiment de sa récente victoire : son pouvoir est accru par la dissolution, mais il est maintenu dans de justes limites par le respect dû au Roi.

Nous aurions aimé toutefois que la mesure supplémentaire qui a été prise dans les constitutions tchécoslovaque et prussienne eut été adoptée par notre constitution. Les intérêts des partis en auraient peut-être été plus sûrement sauvegardés et de justes précautions auraient été prises contre les inévitables intrigues gouvernementales, comme nous l'enseigne l'histoire constitutionnelle d'Egypte si fertile en incidents de ce genre.

Il est cependant douteux que cela eut suffi pour empêcher les abus qu'on a fait du droit de dissolution, la pratique nous ayant appris que le pouvoir exécutif n'avait pas l'intention de respecter la constitution sur ce point. Et qu'importe la force plus ou moins grande des principes constitutionnels si le pouvoir exécutif n'a pas l'intention de s'y conformer?

On a proposé au Comité des Trente d'adopter le système français en exigeant l'avis conforme du Sénat pour l'exercice du droit de dissolution. Cette proposition fut rejetée. Etant donné que la plupart des membres du Sénat sont élus par le suffrage universel, il est naturel que les deux Chambres aient la même tendance et la même volonté et l'exercice du droit de dissolution devient donc presque impossible (1).

De plus, en prenant l'avis conforme du Sénat, on lui donne indirectement la possibilité de s'immiscer dans la responsabilité ministérielle réservée à la seule Chambre des députés (2).

Nous admettons avec le comité que le système français qu

(1) Procès-verbaux de la commission, page 45.

(2) Procès-verbaux de la commission, page 40.

exige pour l'exercice de la dissolution l'assentiment du Sénat, paraît présenter des inconvénients; le Sénat et la Chambre ont la même origine : ils sont élus au suffrage universel. Ils ont donc généralement la même opinion. Ils sont solidaires l'un de l'autre vis-à-vis de l'exécutif.

Il nous paraît donc difficile d'admettre que le Sénat puisse prêter son concours à une dissolution qui aurait pour but de faire prévaloir la volonté exécutive sur celle du Parlement (1).

Et s'il faut à la dissolution l'assentiment d'une des deux parties du corps législatif, on peut dire qu'elle est voulue par le Parlement lui-même qui prononce sa propre dissolution.

L'exercice de ce droit perd alors sa qualité de contre-partie à la responsabilité ministérielle.

Enfin, lorsqu'on admet pour cause de dissolution l'opposition de la Chambre et de la nation, il est logique de négliger en cette circonstance l'avis du Sénat puisque ce dernier a toujours, de par son origine, la même tendance politique que la Chambre des députés.

Nous avons montré dans quelles conditions la dissolution trouve son emploi légal et normal. Existe-t-il des garanties qui nous assurent du respect de ces conditions, en un mot pourrions-nous empêcher la dissolution illégale? Non, sans doute, puisqu'il faudrait pour que le gouvernement respectât les conditions de dissolution, même quand tel n'est point son désir, qu'il y fut forcé par la crainte de quelque sanction.

Or, il n'existe nulle sanction contre la violation des principes constitutionnels, et le respect de la constitution n'est garantie que par *la bonne volonté et la loyauté du chef de*

(1) Carré de Malberg, *op. cit.*, t. II, page 408 (note 18).

(2) Duguit, *op. cit.*, t. II, page 177.

*l'Etat* (1). Non seulement le chef d'Etat ne peut être contraint au respect de la constitution, mais de plus il dispose d'un instrument qui peut lui permettre de forcer les résistances grâce à l'armée dont il a le commandement ; il peut dissoudre la Chambre et faire un coup d'Etat. Il est vrai que la résistance populaire peut se manifester légalement comme l'a prouvé la théorie de la résistance à l'oppression (2), mais nous serons alors en face d'une révolution dont l'issue toujours incertaine ne peut nous assurer contre la violation de la constitution.

Cependant la constitution française a prétendu entraver la dissolution illégale par la loi Tréveneuc du 15 février 1892. Elle appelle les conseillers généraux à s'assembler et à organiser un système destiné à maintenir dans cette éventualité un gouvernement régulier dans des conditions déterminées.

Au vrai, cette garantie est presque inutile. Si le président de la République fait un coup d'Etat, il peut empêcher les conseils généraux de se réunir comme il a pu disperser le Parlement (2).

---

(1) Barthélemy, *op. cit.*, page 240 et suivantes.

(2) Duguit, *op. cit.*, t. II, pages 585-586

## CONCLUSION

---

Traitant des rapports entre les pouvoirs, les comités rédacteurs de la Constitution y ont justement inscrit un certain nombre de mesures destinées à empêcher l'instabilité ministérielle, et un exercice abusif du droit de dissolution par l'exécutif. Sur ces deux points, nous ne pouvons qu'approuver son œuvre. Mais celle-ci n'en supporte pas moins sur d'autres points une critique dont la deuxième partie de cette étude permettra de saisir toute la portée.

Cette critique du travail du Comité, touchant les rapports entre le Pouvoir exécutif et le Pouvoir législatif se ramène à deux points essentiels :

1<sup>o</sup> Le Comité a commis une lacune très grave dans l'organisation du système de la responsabilité pénale des Ministres coupables. Cette lacune réduit au néant les textes qui prévoient la composition et la procédure de la Cour spéciale devant laquelle les Ministres doivent être traduits.

Cette absence de peines, qui entraînait la carence de tout le système, a directement encouragé les Ministres, dans notre vie parlementaire, à violer la Constitution, et cela dans une impunité par avance certaine ;

2<sup>o</sup> Le Comité n'a pas donné au Parlement le droit de se réunir de plein droit dans les cas très graves où le Pou-



voir exécutif devrait être immédiatement contrôlé par les représentants du Peuple, notamment dans les cas où le Chef de l'Etat déclare l'état de siège, ou bien exerce le pouvoir réglementaire exceptionnel prévu par l'article 41.

Sur ces deux points, les lacunes, volontaires ou non, de l'œuvre des constituants, devaient être lourdes de conséquences.

---

## DEUXIÈME PARTIE



## DEUXIEME PARTIE

# LE POUVOIR LÉGISLATIF ET LE POUVOIR EXÉCUTIF DANS LA PRATIQUE

---

Nous nous proposons d'étudier, dans cette partie, le fonctionnement de la Constitution égyptienne et d'examiner les événements les plus importants qui se sont produits dans les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif depuis le début de la vie constitutionnelle (1).

Ce faisant, nous aborderons nécessairement les questions politiques. La raison en est simple, c'est la situation politique anormale de l'Egypte sur laquelle nous avons déjà insisté. Un élément extérieur intervient toujours dans les affaires égyptiennes, le fonctionnement de la constitution égyptienne ne dépend pas seulement du peuple égyptien mais aussi de la politique anglaise. Nous allons voir qu'en Egypte, il y a deux souverainetés : la souveraineté nationale

(1) Pour servir à l'étude de la vie constitutionnelle nous avons recueilli un certain nombre de documents concernant la période de 1924-1930. L'intérêt de ces documents consiste principalement en ce qu'ils étaient introuvables dans les publications officielles auxquelles le Gouvernement évitait de les communiquer. C'est dans quelques journaux libres que nous avons dû les chercher. Pour la première fois ces documents se trouvent réunis dans un ouvrage d'étude.

sur laquelle la constitution est fondée, et la souveraineté anglaise qui vient à l'encontre de la première et entrave sa volonté.

L'étude de l'histoire constitutionnelle égyptienne est celle de la lutte entre ces deux souverainetés : quand la souveraineté de la nation triomphe, la vie constitutionnelle est régulière. Quand la souveraineté anglaise, souveraineté illégale, vient à l'encontre de la première, la vie constitutionnelle est suspendue par des voies inconstitutionnelles et mènent jusqu'au coup d'Etat.

Le *pivot* de cette lutte est la *Constitution*, le texte fondamental que l'Egypte considère comme le fruit de ses longues années de lutte, comme le signe de sa souveraineté et comme le moyen qui lui permettra d'acquérir une complète indépendance. L'Angleterre de son côté voit que le bon fonctionnement de cette constitution détruit son prestige et son influence en Egypte, et elle mettra tout en œuvre pour l'entraver.

Le résultat de cet état de chose est que l'histoire constitutionnelle en Egypte n'est qu'une longue suite de crises parlementaires provoquées par l'intervention constante du gouvernement britannique dans la vie politique Egyptienne.

Nous distinguerons au cours de cette étude deux catégories de crises politiques ou parlementaires.

*Des crises particulièrement graves et des crises secondaires.*

Les premières au nombre de *trois* sont toujours provoquées par l'intervention anglaise et sont caractérisées par ce qu'elles se dénouent toujours par une dissolution de la Chambre.

Notre étude comprendra donc trois parties, chaque pa

étant consacrée à l'exposé d'une crise grave. Un point mérite d'être signalé c'est que, depuis la promulgation de la constitution jusqu'en 1930, soit pendant une période de sept ans la constitution n'a réellement fonctionné que durant deux ans et dix mois.

Avant d'entrer dans les détails du fonctionnement du régime parlementaire en Egypte, il est nécessaire d'avoir un aperçu rapide des parties politiques.

## LES PARTIS

---

En 1924, trois parties étaient en présence :

Les *nationalistes*, les *wafdistes*, et les *libéraux constitutionnels*.

D'une manière générale, tous les programmes de politique *intérieure* de ces partis se ressemblaient. Tous y insistaient :

L'amélioration de l'administration intérieure, la défense de la richesse agricole, la limitation des impôts, l'instruction obligatoire, la protection de la femme, l'amélioration des travaux publics, l'encouragement de l'industrie indigène, etc...

Cette unanimité dans la conception de la politique intérieure peut sembler anormale. En Europe, les partis diffèrent essentiellement sur des questions de politique intérieure. C'est pour eux un terrain facile, où ils se disputent la faveur des électeurs.

Mais cette anomalie découle, en Egypte, du fait que les



députés n'apportent aux questions de politique intérieure qu'un intérêt secondaire, ne les approfondissent pas et contentent pour le moment du vouloir les réformes d'intérêt général primordial et indiscutable.

Ce quasi-désintéressement unanime de la politique intérieure est facilement explicable. Il est pour tout Egyptien, quelque parti qu'il appartienne, une question qui prime toutes les autres: c'est la question de l'indépendance extérieure.

Or, sur cette question de politique extérieure, s'il est vrai que tous les partis soient unis, pour le but à atteindre, l'obtention de l'indépendance complète il existe entre eux, pour la réalisation de cet idéal, des différences dans les moyens qui constituent le fond même de leurs dissensions.

Le parti *nationaliste*, le premier en date, existait déjà bien avant qu'il fut organisé et reconnu, depuis l'occupation anglaise. Mais c'est seulement en 1907 que Moustapha Pacha Kamel se mit à la tête des patriotes et forma avec eux « parti nationaliste » qui eut son programme et ses réunions publiques.

Le point essentiel du programme est l'évacuation de l'armée anglaise de l'Égypte et du Soudan, et des villes de la bordure de Mer Rouge (Zeïla, Massoua).

Le moyen qu'il préconise pour atteindre ce but est ce qu'il précisément différencie les nationalistes des deux autres partis. Pour eux, il ne saurait être question de négociation et de temporiser. Ils estiment que l'indépendance complète sera accordée aux Egyptiens que s'ils observent une politique intransigeante de boycottage et d'abstention dans toutes les relations avec les Anglais.

Le *parti Wafdiste* fut formé par Zagloul Pacha après l'armistice, en 1918.

La formation du Wafd fut particulièrement originale. Son nom même indique quelle est son origine et sa caractéristique. « Wafd » signifie en Arabe délégation. Le chef du « Wafd » est à proprement parlé le délégué du peuple et son parti représente la nation toute entière. C'est bien ainsi, en effet, qu'il est apparu à l'origine. Dans chaque localité, des mandats furent signés par tous les habitants, portant que Zagloul était réellement le mandataire, le délégué du peuple. Le mandat chargeait Zagloul de lutter pour obtenir l'indépendance complète et *sans étapes* de l'Égypte et du Soudan. Ce fut le programme même du parti, programme qui amena le Wafd à repousser la déclaration de 1922 qui ne reconnaissait pas l'indépendance complète du Pays.

Le point capital qui sépare les Wafdistes des nationalistes extrémistes est que les premiers considèrent les négociations avec la Grande-Bretagne comme un moyen d'aboutir à l'indépendance.

Le *parti libéral constitutionnel* a été organisé en 1920. Les membres de ce parti étaient alliés au Wafd dont ils adoptaient les principes essentiels.

Mais ils se séparaient du Wafd en ce sens qu'ils admettaient la conquête *par étapes* de l'indépendance. Ils estimaient qu'il ne fallait refuser aucune concession, si réduite fût-elle, qu'il fallait toujours accepter ce qu'on arriverait à arracher à l'Angleterre, même bribe par bribe, à condition de toujours demander davantage.

C'est ainsi, qu'étant au pouvoir en 1922, ils acceptèrent la déclaration du 28 février, bien que n'apportant pas l'indépendance complète.

En 1925, comme nous le verrons, est apparu enfin un nouveau parti, le *parti de l'Union*, qui ne diffère pas essentiellement le parti libéral. C'était un parti de Palais qui fut constitué uniquement pour soutenir le cabinet Ziwar qui se trouvait au pouvoir saons être à la tête d'un parti.

---

## CHAPITRE I

### LA PREMIÈRE CRISE

---

La date du 12 janvier 1924 marque une importante transformation dans la vie constitutionnelle égyptienne. C'est la date des premières élections au nouveau Parlement. Les trois partis: Wafd, Libéraux et Nationalistes, y présidèrent. Le résultat fut la victoire écrasante du Wafd (Zaglooliste), malgré la loi électorale du suffrage indirect.

Ce résultat déplut aux Anglais, qui considéraient la politique du chef nationaliste comme une politique dangereuse: mais ils espéraient toujours arriver à un accord avec le peuple.

Après les élections, le ministère Yehya Ibrahim Pacha donna sa démission. C'est alors que l'opinion se répandit dans le pays qu'on devait empêcher Zagloul Pacha, chef de la majorité de procéder à la formation du nouveau cabinet parlementaire.

On soutenait que le Chef pourrait continuer sa politique plus librement, s'il ne présidait pas le cabinet. En nommant à la présidence un de ses partisans, on éviterait à Zagloul

de se heurter personnellement aux Anglais et de compromettre ainsi son prestige (1).

Zagloul Pacha passa outre à ces objections et forma « le cabinet du peuple » (2).

Nous ne pouvons qu'approuver l'attitude de Zagloul Pacha. Comment au début de notre vie parlementaire, aurions-nous pu mettre en échec la règle constitutionnelle, d'après laquelle le chef de la majorité forme le cabinet ?

D'ailleurs, pratiquement, nous ne croyons pas que cette opinion soit justifiée. Le peuple égyptien a choisi Zagloul Pacha pour défendre sa cause, il a trouvé en lui un chef digne de le représenter, de soutenir ses revendications, de sauvegarder ses intérêts. Il était le leader incontesté du Wafd, il n'avait pas hésité à partir en Europe pour négocier avec les Anglais en qualité de chef national. Il était donc tout à fait logique que la présidence du cabinet lui fut attribuée, afin qu'il pût poursuivre son œuvre difficile et défendre avec son prestige personnel les revendications nationales.

De plus, prétendre éviter les points de contact dangereux entre Zagloul Pacha et les Anglais, était un leurre, dès lors que les partisans du chef étaient au pouvoir. Le cabinet devait être comme dans tout régime parlementaire, soutenu par la majorité. Si Zagloul Pacha ne formait pas le cabinet, il lui dicterait au moins son programme ; et si le cabinet subissait un échec avec les Anglais c'est en réalité le chef et la majorité qui le subirait, étant donné que le Cabinet n'avait fait qu'exécuter sa politique.

(1) *Al Ahram*, 25 janvier, entretien avec Prince Omar Tousson.

(2) *Al Ahram* 28 janvier 1924. Le Cabinet Zagloul Pacha était deuxième Cabinet constitutionnel dans l'histoire de l'Egypte moderne. Le premier fut le Cabinet Samy et Barondy Pacha. Voir ci-dessus page 14.

Nous ne voyons donc pas comment on pouvait éviter par ce mécanisme, le contact entre le chef nationaliste et les Anglais.

Enfin, s'il est vrai que notre constitution est fondée sur le principe de la souveraineté nationale, comment pouvait-on respecter ce principe en ne mettant pas à la tête du gouvernement la personnalité représentative de la volonté du peuple.

En acceptant le pouvoir, Zagloul Pacha, agit sagement, et dans une saine compréhension des règles du régime. Il s'en est expliqué lui-même dans la lettre qu'il adressait au Roi, où il acceptait de former le cabinet :

« Majesté,

« La haute bienveillance avec laquelle votre Majesté a daigné accueillir la confiance que son peuple et ses députés ont placée en mon humble personne, m'oblige quand le pays débute dans sa vie parlementaire qui le mènera au respect de ses volontés et à la confiance en son gouvernement, en la personne de ses mandataires, à ne pas me dérober à la responsabilité du pouvoir que j'avais redouté dans d'autres circonstances et de former le Cabinet dont Votre Majesté m'a donné la charge. Cette acceptation de former le Cabinet ne doit pas être considérée comme un aveu pour tout ce que le Wafd a désapprouvé et dont j'ai l'honneur d'être toujours le Président.

« Les élections à la Chambre des députés ont démontré nettement que l'unanimité de la nation est partisane des principes du Wafd qui a pour but l'obtention des droits naturels de l'Egypte, de l'indépendance complète pour l'Egypte et le Soudan, tout en respectant les intérêts étrangers qui ne sont pas en opposition avec cette indépendance.

« La nation fut pendant longtemps en face du gouvernement, tel un gibier traqué qui jette sur le chasseur des regards affoibés et craintifs... et non comme une armée disciplinée devant ses chefs.

(1) Le premier fut le cabinet Samy et Barondy Pacha. Voir ci-dessus, page 14.



« Elle voyait dans ce Gouvernement un adversaire qui traquait et non un délégué soucieux de ses intérêts. De cet état d'esprit naquit un malentendu qui eut une répercussion néfaste sur l'administration du pays.

« Le devoir du nouveau cabinet est donc d'essayer de remédier à ce manque de confiance » (1).

La première séance du nouveau Parlement fut ouverte par le Roi le 15 mars 1924. Dans le discours du trône, le Gouvernement exprimait son intention de respecter la constitution et l'existence du principe de la souveraineté nationale.

En d'autres termes, le cabinet voulait montrer qu'il tenait son pouvoir de la nation seule.

Enfin, il exprimait son espoir d'arriver à conclure un traité avec l'Angleterre, en vue de réaliser l'indépendance complète de l'Égypte et du Soudan.

« La Nation, dit le discours du trône (2), a placé en vous sa confiance. Elle vous charge ainsi d'une lourde responsabilité. Une tâche ardue et délicate d'où dépend l'avenir du pays s'impose à vous, celle de réaliser son indépendance complète, dans la véritable acception du mot. Nul doute que vous n'appellez à l'accomplir un esprit de prudence, de sagesse et de conscience.

« L'union sacrée est indissoluble du Trône et du Peuple, en vue de l'accomplissement de cette tâche, est scellée par le serment solennel de fidélité à la constitution que je viens de prononcer et que vous prêterez.

« C'est pourquoi il m'appartient de déclarer publiquement, en mon Nom et au Vôtre, que mon Gouvernement est prêt à entrer avec la Grande-Bretagne dans des négociations, libres de toutes entraves, en vue de réaliser nos aspirations nationales concernant l'Égypte et le Soudan, et qu'il est plein d'espoir pour atteindre ce but par la force de notre droit et l'aide du Tout-Puissant.

« Une de vos principales attributions est aussi d'assister le Gouvernement et de collaborer avec lui dans l'administration

(1) *Al Ahram*, 29 janvier 1924.

(2) *Recueil Officiel de la première session*, page 2.

du Pays, d'après le système établi par la constitution, lequel est basé sur la coopération des pouvoirs de l'Etat et sur le principe de la responsabilité ministérielle.

« Ce système impose des devoirs, tant au Gouvernement qu'au Parlement. Tandis qu'il appartiendra au Gouvernement d'appliquer et d'exécuter les principes et les dispositions de la Constitution dans l'esprit le plus libéral et le plus démocratique, il appartiendra au Parlement de compléter la législation en vigueur et particulièrement celle qui n'a pas été soumise à l'Assemblée législative, par suite de la suspension de ses travaux. »

Ses devoirs ainsi rappelés, le Parlement égyptien n'a cessé de les observer. Parlement indépendant — le maintien de son indépendance était le premier de ses devoirs — il a toujours respecté les textes constitutionnels.

Dès sa première réunion, il a abordé son travail législatif en procédant au vote de la loi du suffrage direct (1). Ce travail, il l'a continué avec une énergie admirable. Il n'a cessé d'autre part de surveiller et contrôler de la façon la plus complète et la plus raisonnable, les actes du Gouvernement. Ce faisant, il a prouvé qu'il était le véritable maître du pays et que les Anglais ne pouvaient porter atteinte à sa souveraineté. Les nombreuses crises constitutionnelles qui marquent son histoire jusqu'à ce jour, sont autant de preuves manifestes de son esprit d'indépendance indéfectible.

La première crise constitutionnelle se produisit à l'occasion des négociations préliminaires anglo-égyptiennes que le Cabinet avait l'intention d'entreprendre.

On sait que l'Egypte a toujours désavoué la déclaration du 28 février 1922 parce qu'elle trouvait dans les quatre points réservés, un empiètement sur ses droits naturels. Le

(1) Loi n° 4, 1924.

chef du Cabinet égyptien avait donc l'intention d'entreprendre les négociations à la condition qu'elles ne fussent pas fondées sur cette déclaration.

C'est ainsi que Zagloul Pacha répondit officiellement à la Chambre : « Le président du Wafd égyptien a déjà dit qu'il désavouait la déclaration du 28 février. Eh bien ! le président du Wafd égyptien, qui est aussi le chef du Gouvernement actuel, déclare désavouer cette déclaration (1).

Mais, le 25 juin 1924, à la Chambre des Lords, Lord Ragland demanda au Gouvernement britannique : « ce que serait la politique anglaise en ce qui concernait les négociations et la question du Soudan ».

Lord Parmour, au nom du Gouvernement anglais, répondit que celui-ci n'abandonnerait jamais le Soudan, dans n'importe quelles circonstances et que les négociations seraient basées sur la déclaration du 28 février (2).

Cette déclaration officielle produisit un effet déplorable en Egypte, d'abord parce que cette déclaration du 28 février était désavouée par l'Egypte, ensuite parce que l'Egypte considère le Soudan comme une partie indispensable de son territoire et ne voit pas l'utilité d'entreprendre des négociations, après cette déclaration du Gouvernement britannique.

Zagloul Pacha lui apporta un commentaire retentissant dans son fameux discours du 27 juin, à la Chambre, dont nous en transcrivons les passages essentiels (3) :

Cette déclaration (du Gouvernement britannique) nous a causé un sentiment de mécontentement, à nous qui espérons

(1) Séance du 10 mai 1924.

(2) *Al Ahram*, 26 juin 1924.

(3) Séance du 28 juin 1924.

que le ministère travailliste s'inspirait de principes différents de ceux des impérialistes.

Toutefois, quelles que soient les déclarations des travail-listes libéraux ou des impérialistes, au sujet du Soudan, elles ne changent en rien les droits établis de l'Égypte sur le Soudan.

Au nom du peuple égyptien tout entier et en votre Honorable présence, je déclare que la Nation égyptienne, tant qu'elle vivra, ne renoncera pas au Soudan. Elle s'efforcera de défendre son droit contre tout usurpateur et tout agresseur. Elle s'efforcera par toutes les voies légales qui sont au pouvoir des opprimés, de sauvegarder ce droit et de s'en assurer la jouissance. Et, si au cours de notre existence, nous n'arrivons pas à réaliser ce but, nous devons léguer à nos fils et aux générations futures, le soin de le maintenir intact, de défendre notre droit et de n'en laisser perdre aucune partie si infime soit-elle. Nos enfants à leur tour agiront de même vis-à-vis de leurs fils. Et un jour viendra fatalement où notre droit triomphera des prétentions étrangères.

Le droit des peuples ne peut se perdre, ni être atteint du seul fait que l'usurpateur aura déclaré vouloir en jouir à l'exclusion des ayants-droit. Non jamais ! telle n'est pas la loi de l'existence. Les droits demeurent vivants et ils ne peuvent périr tant qu'ils sont revendiqués...

Il est vrai que sous la pression de la force et de la violence, nous avons été contraints d'en abandonner une partie, que nous avons évacuée de force et bien malgré nous. Nous l'avons reconquise par la suite, au prix de très lourds sacrifices d'argent et par le sang de nos enfants. Nous avons depuis dépensé des sommes considérables et nous ne cessons de le faire. En même temps, une force composée d'un grand nombre de nos enfants y tient garnison et en assure la garde et la protection. Dans ces conditions, et après toutes les sommes dépensées, le sang versé, les difficultés surmontées par nous et par nos ancêtres, par le principe de vie que nous tirons de ce fleuve qui se déverse du Haut-Soudan, dans ces conditions, dis-je, nous ne pouvons en aucune façon, à moins que nous ne soyons un peuple mort, sans énergie, abandonner à d'autres la moindre parcelle du Soudan...

En ce qui concerne les négociations, il a été dit dans les déclarations en question, qu'elles s'effectueraient sur la base de la déclaration du 28 février. Or, j'ai déjà proclamé plus d'une fois que je désavouais cette déclaration, désavœu que j'ai formulé aussi bien quand j'étais hors du pouvoir que dans le programme ministériel. En somme, dans toutes occasions,

je n'ai jamais cessé de renouveler et je proclame de nouveau, bien qu'ils aient dit que les négociations seraient sur la base de la déclaration du 28 février : non ! mon ministère n'acceptera, en aucun cas, de négocier sur la base de cette déclaration.

Je vous ai déjà dit que, si je ne trouvais pas un moyen de négocier sur une autre base, je m'abstiendrai de toute négociation et je m'en tiens à ce que j'ai dit ; je vous ai dit aussi que si je n'arrivais pas à ce but, j'abandonnerai le pouvoir et je suis prêt à le faire. »

C'était en effet sa démission, que Zagloul Pacha, annonçait à la Chambre. Cette déclaration fut accueillie avec un vif mécontentement et la Chambre, à l'unanimité, vota un refus catégorique par le texte suivant (1) :

« Après avoir entendu les paroles énergiques et les sages déclarations politiques de S. E. le président du Conseil au sujet du Soudan et des négociations, la Chambre proclame son entière confiance en S. E. et en sa politique et lui demande de continuer de présider aux destinées du pays et d'exercer le pouvoir jusqu'à la réalisation de l'indépendance de l'Egypte et du Soudan » (2).

Des faits identiques se déroulèrent au Sénat.

Le Roi à son tour refusa d'accepter la démission de Zagloul Pacha et lui demanda de rester au pouvoir : Zagloul Pacha accepta alors de retirer sa démission.

Nous pensons, déclara-t-il à la Chambre, que loin du pouvoir, nous pourrions mieux servir notre patrie et notre souverain qu'en restant au pouvoir.

Mais il me semble que notre point de vue n'était pas partagé par personne et que le Cabinet était seul de l'opinion de démissionner. Aussi bien, le ministère voyant qu'il ne formait qu'une infime minorité, a-t-il, respectueux des principes constitutionnels, retiré sa démission.

(1) Même séance, page 617.

(2) Séance du 30 juin 1924.



Nous avons donc décidé de continuer à suivre le chemin où nous étions engagés depuis cinq mois et de maintenir la ligne de conduite qui a obtenu votre approbation et l'approbation de tous le pays.

« Nous continuerons, sous l'égide du Tout-Puissant, guidés par vos conseils, à travailler à la réalisation de notre but qui est l'indépendance complète de l'Égypte et du Soudan, comptant pour cette tâche sur l'appui de notre Souverain, la force de notre droit et l'union de la Nation. »

A supposer qu'elle eût été acceptée, la démission de Zagloul Pacha aurait-elle été constitutionnelle?

Nous ne le pensons pas.

Si vraiment l'Égypte jouit d'une constitution parfaite, fondée sur le principe de la souveraineté nationale, pareille démission était injustifiable. Le Parlement soutenait entièrement Zagloul Pacha, le Roi était en accord avec lui et la Nation avait une confiance absolue en sa politique.

Cette démission était donc anticonstitutionnelle puisqu'il n'y avait pas de conflit entre les organes politiques de l'État. L'accord régnait entre le Roi et son ministre, de même qu'entre le Ministère et la Chambre.

Il ne suffit pas que la politique anglaise soit en opposition avec la nôtre, pour que le Premier ministre abandonne le pouvoir. Zagloul devait seulement abandonner le projet de négociations et continuer sa politique jusqu'au moment où l'Angleterre aurait partagé son point de vue.

En donnant sa démission dans ces circonstances, le Cabinet porte atteinte au principe de la Souveraineté nationale, qui doit seul le soutenir.

Nous pouvons donc affirmer que la démission du Cabinet Zagloul Pacha, du point de vue constitutionnel, eût été condamnable.



A la vérité, l'offre de démission était essentiellement de nature politique.

Zagloul Pacha voulait montrer aux Anglais que sa politique était soutenue par la Nation Egyptienne toute entière; qu'ils devaient par suite entreprendre les négociations sans aucune réserve, s'ils voulaient entrer en accord avec le Peuple Egyptien.

Cette politique réussit. M. Mac Donald, premier ministre anglais, accepta de négocier avec Zagloul Pacha, sans que les négociations fussent basées sur la déclaration du 28 février.

C'est sur cette victoire que la première session du Parlement se termina le 10 juillet 1924, sans avoir été interrompue.

Le Parlement venait d'y manifester son esprit d'indépendance complète et une énergie louable.

Les négociations qui eurent lieu à Londres entre Zagloul Pacha et M. Mac Donald furent suspendues, car les Anglais voulaient mettre le canal de Suez sous la protection d'une armée anglaise, sans que l'Angleterre se mêlât des affaires égyptiennes. Zagloul Pacha refusa d'accéder à cette demande et proposa l'alternative de deux solutions : ou bien l'Egypte défendrait le canal, ou bien celui-ci serait placé sous la protection de la Société des Nations. Les Anglais n'adoptant aucune de ces propositions, Zagloul Pacha préféra suspendre les négociations (1).

Il retourna en Egypte, à la veille de l'ouverture de la deuxième session, qui eut lieu le 12 novembre.

Le discours du Trône montra que le Cabinet et le Parlement avaient l'intention de continuer la même politique.

(1) *Al Ahram*, 11 octobre 1924. Discours de Zagloul Pacha (interviewé du *Petit Parisien* avec Zagloul Pacha).

d'indépendance toujours respectueuse des principes constitutionnels.

« Mon Gouvernement, déclara Sa Majesté le Roi, fit comme il l'avait promis, son plus grand effort pour essayer d'obtenir l'indépendance du pays dans ses deux parties : l'Égypte et le Soudan. Et d'après l'invitation du président du Conseil anglais, mon Premier se rendit à Londres au mois de septembre dernier, pour avoir des entrevues permettant d'aboutir à des négociations officielles, ceci, après l'affirmation que ces démarches ne compromettraient en aucune façon les droits de l'Égypte. Ces entrevues n'aboutirent pas à des négociations officielles, mais nous sommes encore sûrs et certains d'arriver à notre but grâce à notre droit incontestable, à l'union de notre peuple, à son attachement au Trône, et à l'union entière pour la défense de nos droits sacrés dans la Vallée du Nil en ses deux parties; sans renoncer à l'un de ces droits, ni accepter ou reconnaître aucun acte ou ordre leur portant atteinte » (1).

Deux jours après le discours du Trône, une crise constitutionnelle se produisit. Le Roi pensait pouvoir exercer son pouvoir discrétionnaire sans l'intervention du ministère, il voulait nommer librement aux hauts emplois de la Cour. Zagloul Pacha soutint que dans un régime constitutionnel où fonctionne la responsabilité ministérielle, le chef du Cabinet doit contrôler et signer tous les actes royaux quels qu'ils soient.

Le chef du Cabinet fut donc obligé de donner sa démission, prétextant une raison de santé.

La Chambre des députés et le Sénat, au courant du conflit, votèrent la confiance. Une délégation des sénateurs se rendit au Palais Royal, afin de prier le Roi de refuser la démission de Zagloul Pacha.

(1) *Recueil Officiel de la deuxième session*, page 3.

Des manifestations se déroulèrent dans Le Caire, une foule immense se porta au Palais pour demander au Roi de refuser cette démission.

Le Roi, par amour pour son peuple, refusa la démission du Cabinet et adopta sa politique. C'est ainsi que Zagloul Pacha déclara à la foule immense qui l'attendait, au sortir du Palais : « *Le Roi est le protecteur de la Constitution et je suis son serviteur. Nous resterons donc au pouvoir par l'appui du Tout-Puissant et la volonté de la Nation* » (1).

Le lendemain, il se présenta à la Chambre et déclara qu'il restait au pouvoir :

Messieurs,

J'ai eu l'honneur d'être reçu par Sa Majesté le Roi. Il m'a fait savoir qu'il était d'accord avec la Nation, avec la Chambre des députés et le Sénat pour reconnaître la confiance dans mon ministère. Et que devant cette volonté unanime, il ne peut accepter ma démission » (2).

A examiner ces derniers événements au point de vue du mécanisme constitutionnel, on peut dire que, cette fois, la démission de Zagloul Pacha eût été constitutionnelle. Le chef du Cabinet était en conflit avec le chef de l'Etat. Il était donc compréhensible qu'il donnât sa démission.

Cependant le chef d'Etat, dans ces circonstances, n'avait qu'une attitude à prendre : approuver la politique de son Premier. Prendre parti, c'eût été en effet se reconnaître *acteur* dans la politique gouvernementale; or nous savons que le Souverain doit s'élever au-dessus des partis dont il est l'arbitre.

(1) *Al Balagh*, novembre 1924.

(2) Séance du 17 novembre 1924.

tre. On ne saurait donc admettre que le Roi ait dissout la Chambre pour soumettre le conflit au verdict du peuple.

C'est bien ainsi que Notre Souverain l'entendit quand il adopta le point de vue de son Premier.

En effet, dans un régime où on reconnaît le principe que le Roi ne peut mal faire (*The King can do no wrong*) on doit trouver un autre organe responsable pour tous les actes du Gouvernement, bien qu'ils soient exécutés par l'ordre du Souverain lui-même.

C'est ainsi que les Anglais sont arrivés avant toutes les autres nations, comme nous l'avons vu (1), à trouver la solution convenable. Si le Roi n'est pas responsable, c'est le ministère qui devient responsable.

Le résultat logique de cette responsabilité ministérielle est que tous les actes du Roi doivent être contresignés par le Premier ministre et les ministres compétents (2).

En Angleterre, tous les droits du Roi, même ceux qui sont totalement personnels comme le droit de grâce, ne peuvent pas être exercés sans l'intervention du ministère (3).

Ces principes sont adoptés par toutes les constitutions modernes. La constitution égyptienne en les suivant a adopté les mêmes principes, c'est ainsi que l'article 62 le stipule :

« Les actes du Roi se rapportant aux affaires de l'Etat, n'ont d'effet que s'ils sont contresignés par le président du Conseil des ministres et les ministres compétents. »

Ce texte est tout à fait clair et approuve nettement la politique de Zagloul Pacha. La constitution a exigé que tous les

(1) Ci-dessus, page 211 et s.

(2) Esmein, *op. cit.*, t. I, page 166.

(3) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 167.

actes du Roi fussent contresignés par le président du Cabinet et les ministres compétents. Elle n'a pas distingué entre les actes du Roi émanant de ses prérogatives discrétionnaires et les autres actes sans intervention du ministère. Nous avons montré, plus haut, que le Comité gouvernemental en modifiant les textes constitutionnels a attribué au Roi quelques droits sans limites. Il pensa que le Roi pourrait les exercer librement sans l'intervention du Cabinet, mais cependant nous avons montré comment le Comité ne put réussir malgré ses efforts.

De plus, l'article 62 limite d'une façon très complète les actes du Roi. « En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Roi ne peut soustraire un ministère à sa responsabilité. »

Nous voyons donc que le ministère est responsable même pour les actes verbaux du Roi. Il est donc évident que le ministère doit intervenir dans tous les actes royaux.

Mais après le dénouement de cette crise, un grave événement se produisit.

Sir Lye Stack, le Gouverneur du Soudan qui est également le Sirdar de l'armée égyptienne, fut assassiné au Caire, dans des conditions assez troubles.

C'est alors que le Gouvernement britannique, qui voyait avec mécontentement l'indépendance du Parlement égyptien, trouva l'occasion favorable pour intervenir et entraver la voie constitutionnelle en Egypte.

Sir Lye Stack étant sujet anglais, le Gouvernement adressa au Gouvernement égyptien l'ultimatum suivant (1) :

**Excellence,**

Je vous présente au nom du Gouvernement de Sa Majesté le Roi de la Grande-Bretagne et d'Irlande, la note suivante :

Le Gouverneur général du Soudan, Sirdar de l'armée égyptienne,

(1) *Al Moukattam*, 20 novembre 1924.

tienne, qui était aussi un grand officier dans l'armée anglaise, a été odieusement assassiné au Caire.

Le Gouvernement de Sa Majesté voit que cet assassinat compromet l'Egypte dans la façon dont elle est gouvernée maintenant et qui l'expose au dédain des nations civilisées, est le résultat d'une attaque ennemie des droits de la Grande-Bretagne et de ses sujets en Egypte et au Soudan. Cette attaque basée sur l'ingratitude et le désaveu des bienfaits accordés par la Grande-Bretagne, non seulement ne fut pas réprimée par votre Gouvernement, mais encore a été aggravée par des groupes solidairement attachés à ce Gouvernement. »

« Le Gouvernement britannique a averti Votre Excellence depuis plus d'un mois des conséquences qui forcément s'ensuivront de cette attitude si elle ne l'arrêtait pas en temps voulu, surtout en ce qui concerne le Soudan. Cependant la campagne continua et maintenant le Gouvernement égyptien n'a pu empêcher l'assassinat du Gouverneur général du Soudan et il a montré qu'il était incapable de protéger les étrangers, ou bien que cela lui semblait de peu d'importance.

A ce sujet, le Gouvernement anglais demande au Gouvernement égyptien :

1° De lui faire d'amples et suffisantes excuses au sujet du crime.

2° De continuer avec la plus grande activité la recherche des criminels et de leur infliger de sévères punitions, sans les ménager, sans avoir égard à leur personnalité ou à leur âge.

3° D'empêcher et de réprimer toute manifestation nationale politique.

4° De payer immédiatement au Gouvernement de Sa Majesté britannique une indemnité d'un demi-million de livres.

5° De donner dans un délai de 24 heures les ordres pour le retour de tous les officiers et des régiments entièrement égyptiens du Soudan avec tous les changements qui s'ensuivront et qu'on indiquera ultérieurement.

6° De prévenir l'administration intéressée que le Gouvernement du Soudan augmentera les terrains cultivables d'El Djizirah de la valeur illimitée dépendant des besoins.

7° De ne pas s'opposer aux désirs du Gouvernement britannique qu'on indiquera plus loin en ce qui concerne les mesures de protection des étrangers en Egypte.

Si on n'accède pas immédiatement à ces demandes, le Gou-



vernement de Sa Majesté britannique prendra tout de suite les précautions relatives à la protection de ses droits en Egypte et au Soudan.

Je profite de cette occasion pour renouveler à Votre Excellence l'assurance de mon profond respect.

Lord ALLENBY.

La Chambre égyptienne se réunit en séance secrète, vota la confiance et chargea le ministère de répondre à l'ultimatum anglais dans des limites déterminées.

Le Cabinet répondit au Gouvernement britannique de la façon suivante (1) :

Excellence,

En réponse aux deux notes que vous m'avez remises hier au nom de Sa Majesté britannique, veuillez porter à la connaissance de votre Gouvernement, une deuxième fois, de la part du Gouvernement égyptien et de son peuple, l'expression de leur plus grande douleur ressentie à la suite de l'attentat porté à la personne du regretté Sir Lye Stack Pacha, Sirdar de l'armée égyptienne et Gouverneur général du Soudan.

Il est impossible d'admettre la responsabilité du Gouvernement égyptien dans ce crime odieux commis par des criminels détestés par la nation entière, car cet attentat a eu lieu dans des circonstances qu'il était impossible de prévenir ou d'empêcher.

D'autre part, le Gouvernement égyptien ne peut accepter l'affirmation contenue dans votre première note, à savoir que ce crime fut le résultat naturel d'une attaque politique qui n'aurait pas été réprimée par le Gouvernement, mais au contraire provoquée par l'intermédiaire de groupes qui lui auraient été liés intimement, car ce Gouvernement invitait à avoir recours à l'emploi des moyens pacifiques et légitimes pour satisfaire les revendications du pays, et il n'a aucun lien avec des partis fomentateurs de séditions.

La seule responsabilité que le Gouvernement égyptien prend à sa charge, c'est de poursuivre les criminels. Il a même pris des mesures rapides et énergiques à ce sujet. Le résultat satisfaisant.

(1) Séance du 23 novembre 1924 (Chambre des Députés).

faisant obtenu par ces mesures nous assure que les criminels n'échapperont pas à une juste et sévère punition.

Pour montrer le regret qu'a provoqué ce crime et pour satisfaire le Gouvernement de Sa Majesté britannique, j'ai l'honneur de porter à la connaissance de Votre Excellence que le Gouvernement égyptien accepte de présenter ses excuses et de payer la somme de cinq cent mille livres.

« Le Gouvernement déclare qu'il a pris la résolution de réprimer par tous les moyens indiqués par les lois toute manifestation nationale menant au désordre public et qu'au besoin il se fera octroyer, par le Parlement, plus d'autorité qu'il n'en a.

En ce qui concerne le contenu du cinquième paragraphe de la première note, qui est d'ailleurs expliqué dans la deuxième note, permettez-moi de faire remarquer à Votre Excellence que la nouvelle réorganisation de l'armée égyptienne au Soudan n'est pas seulement, en vérité, une modification de la situation actuelle que le Gouvernement anglais avait déclaré vouloir protéger, mais de plus, une infraction à l'article 46 de la constitution égyptienne qui donne au Roi le titre de chef supérieur de l'armée et que c'est à lui seul d'élever ou de dégrader les officiers.

En ce qui concerne le sixième paragraphe, je fais remarquer à Votre Excellence que la question de l'introduction de certaines modifications à partir de maintenant dans la surface limitée des terrains arrosés par « El Djezirah » est au moins prématurée. En vertu des déclarations répétées du Gouvernement britannique, il faut que cette question soit résolue par un accord des deux parties, tout en faisant cas des intérêts vitaux de l'agriculture égyptienne.

En ce qui concerne, enfin, les demandes insérées dans le septième paragraphe, j'ai l'honneur de faire remarquer à Votre Excellence que les employés étrangers sont régis actuellement par une loi et un accord politique auquel il est impossible de remédier sans la participation du Parlement.

En tous cas, la note du Gouvernement britannique ne spécifie nullement quelles modifications elle veut introduire au règlement actuel, aussi nous nous voyons dans l'impossibilité de répondre à une telle question. Quant à la protection des intérêts des étrangers en général, le Gouvernement égyptien a adopté les procédés les plus tolérables en concordance avec les principes de l'indépendance. D'ailleurs, les puissances étrangères n'ont fait aucune opposition à ce sujet.

Je suis certain que le Gouvernement britannique sera com-

plètement satisfait de cette réponse, qui est en tout cas le résultat de notre sincère désir de maintenir et d'affirmer les meilleures relations avec le Gouvernement britannique tout en sauvegardant les droits de l'Egypte.

Je profite de cette occasion pour renouveler à Votre Excellence mon profond respect.

*Le Caire, le 23 novembre 1924.*

*Le Président du Conseil : SAAD ZAGLOÛL.*

Cette réponse de Zagloul Pacha, bien que très modérée, était en même temps sage et ferme. Elle a conservé au Gouvernement sa dignité et sa personnalité et n'a pas permis aux Anglais d'intervenir dans nos affaires intérieures.

Elle a rejeté tout ce qui affaiblit la souveraineté et les intérêts de l'Etat.

On l'a critiqué cependant, en soutenant que le Gouvernement accédait à la demande anglaise; qu'en acceptant de réprimer toute manifestation nationale, sur une intervention étrangère dans nos affaires intérieures, il empiétait sur les droits individuels garantis par la constitution; qu'enfin il humiliait la dignité de l'Etat (1).

Nous n'admettons pas cette façon de voir. Si l'on examine bien la réponse du Cabinet, on trouve que le Gouvernement n'a pas accueilli ainsi la demande anglaise. « Le Gouvernement, dit la réponse, déclare qu'il a pris la résolution de réprimer par tous les moyens *indiqués par les lois toute manifestation nationale menant au désordre public* et qu'au besoin il se fera octroyer plus d'autorité qu'il n'en a par le Parlement ».

Tout d'abord, le Gouvernement a stipulé qu'il réprimera toutes manifestations qui *mèneraient au désordre public*, et

(1) Abdel Hamid Saïd Bey, séance du 17 novembre 1924.

qui est d'ailleurs le devoir de tout Gouvernement. Ensuite; que cette répression serait conduite par les moyens indiqués dans les lois égyptiennes, c'est-à-dire dans les limites légales où les droits individuels sont respectés. Grâce à ces deux conditions, le Gouvernement a prouvé qu'il n'acceptait aucune intervention dans les affaires intérieures.

En déclarant enfin, qu'au besoin, il s'adresserait au Parlement pour obtenir un supplément d'autorité, il n'a fait qu'affirmer la Souveraineté du Parlement, puisque celui-ci reste le maître suprême.

Nous ne voyons donc dans cette réponse aucun empiètement aux droits garantis par la constitution.

Après cette réponse, Zagloul Pacha, devant la mauvaise foi des Anglais, offrit de nouveau sa démission. Le Roi ne voulut pas l'accepter. Mais le lendemain, Zagloul Pacha reçut une nouvelle note anglaise dans laquelle le Gouvernement anglais, ne se contentant pas de la réponse égyptienne, disait avoir donné des ordres à l'armée anglaise pour occuper les douanes égyptiennes comme mesure de coercition, et que des ordres étaient donnés également au Gouverneur du Soudan pour faire retirer immédiatement les troupes égyptiennes. Zagloul Pacha, sur ces entrefaites, se présenta de nouveau devant le Roi puis à la Chambre où il exposa la situation et soumit aux députés sa lettre de démission qui finalement fut acceptée par Sa Majesté (1).

Majesté,

J'ai eu l'honneur, il y a deux jours, de faire connaître de vive voix à Votre Majesté mon intention ainsi que celle de mes collaborateurs de démissionner et je vous ai expliqué les rai-

(1) Séance du 24 novembre 1924.

sons qui nous y ont poussés. Hier soir, à 6 heures, je vous ai présenté notre démission tout en insistant pour qu'elle soit acceptée. Obéissant à votre ordre, j'ai attendu jusqu'à ce jour.

Après notre entrevue, j'ai reçu une lettre de Son Excellence Lord Allenby dans laquelle celui-ci me faisait part des ordres qu'il avait donnés au Gouverneur du Soudan :

1° L'évacuation de l'armée égyptienne du Soudan avec les changements désignés qui la concernent.

2° Le Gouvernement du Soudan est complètement libre de porter les terrains arrosés à El Djezirah de 300 mille feddans à une valeur indéterminée; de plus, Lord Allenby avertira le Gouvernement égyptien à temps des mesures qu'il prendra pour la protection des étrangers en Egypte. Enfin, il demandera au pays de payer la somme de 500.000 livres aujourd'hui avant midi.

Notre Gouvernement a envoyé à Lord Allenby un chèque de 500.000 livres accompagné d'une protestation contre toutes ces mesures.

J'ai eu ensuite l'honneur d'être reçu par Votre Majesté et j'ai insisté pour que vous acceptiez ma démission.

En sortant, j'ai reçu une lettre de Lord Allenby m'informant que le premier acte de son Gouvernement est d'ordonner l'occupation des douanes d'Alexandrie par une force militaire.

A la suite de ces attaques réitérées contre la liberté du pays et de ses droits, je n'ai qu'à insister auprès de Votre Majesté pour qu'elle accepte, le plus tôt possible, ma démission, car d'après moi, ce sera le meilleur moyen de protéger le pays contre des périls incessants.

Je ne cesse constamment de demander pour vous la paix et vous remercie de votre grâce.

SAAD ZAGLOUL.

La Chambre des députés vota une protestation contre les exigences et les mesures prises par l'Angleterre et décida de soumettre le conflit à la Société des Nations (1).

Le Sénat prit de son côté les mêmes résolutions.

(1) Séance du 24 novembre 1924.

La Chambre des députés, respectant l'intégrité de la politique anglaise, a voté aussi la motion suivante :

Tout acte fait par un Cabinet démissionnaire ou gouvernant, s'il se heurte à la volonté de la Chambre ou si cette Chambre est dissoute, est un acte arbitraire. Si cet acte porte atteinte aux droits du pays, la conséquence est que la nation ne subira aucun des résultats puisqu'elle ne l'a ni votée ni acceptée. »

Demandons-nous, comme précédemment, du point de vue purement objectif, et à la lumière des règles constitutionnelles, si la démission du premier ministre était admissible. Auparavant qu'il nous soit permis de reproduire ici les avis de personnalités qui ont bien voulu nous donner sur ce point leur opinion.

Pour Mahir Pacha, cette démission est logique. La démission de Zagloul Pacha, nous a dit Mahir Pacha, est le résultat de l'échec de sa politique extérieure. Sa politique a conduit le pays à un conflit extérieur très grave, il est donc logique que le chef donne sa démission (1).

Cette opinion doit être rejetée. Tout d'abord dans un régime parlementaire, le Cabinet peut rester au pouvoir tant qu'il a la confiance de la Chambre. Il tire de celle-ci ses pouvoirs.

Un Gouvernement n'abandonne pas le pouvoir parce que sa politique extérieure n'a pas été approuvée par les autres puissances. Au contraire, il doit rester au pouvoir pour défendre les intérêts naturels du pays, sauvegarder la personnalité de l'Etat et protéger le pays contre toute agression extérieure.

Tant que le Cabinet est soutenu par le Parlement et ap-

(1) Entretien particulier avec Mahir Pacha le 20 novembre 1924.



prouvé par le pays, son premier devoir est de rester pour continuer à défendre les droits du pays.

D'ailleurs, pratiquement, combien de Cabinets n'ont pas réussi dans leur politique extérieure et qui, pourtant, n'ont pas abdiqué le pouvoir. Chaque année, il y a entre les puissances des congrès et des négociations qui ne réussissent pas et cela n'influence pas le sort des ministères, dès l'instant qu'ils sont soutenus par leur Parlement. L'Etat renonce tout au plus à continuer ses relations avec les autres puissances en conflit.

Du point de vue constitutionnel, un échec extérieur ne doit pas avoir d'effet sur un Cabinet soutenu par son Parlement.

C'est, qu'en effet, il faut distinguer le *droit international* du *droit constitutionnel*. Le premier n'intervenant jamais pour faire échec au second.

Le docteur Hykal, docteur en droit, directeur du journal *Assyassa*, soutient la thèse opposée. Pour lui, la démission de Zagloul Pacha n'est pas constitutionnelle.

Zagloul Pacha, nous a dit le docteur Hykal, dès l'instant qu'il était soutenu par le Parlement tout entier et approuvé par la Nation, ne devait pas démissionner (1).

La thèse du docteur Hykal a pour elle la logique des principes. En effet, la démission d'un chef d'Etat tel que Zagloul Pacha, qui n'est pas seulement soutenu par le Parlement mais qui est aussi l'idole du peuple, n'est pas concevable au point de vue constitutionnel. Une démission semblable n'est non seulement le principe de la souveraineté nationale mais un échec, mais affaiblit et même condamne la personnalité de l'Etat.

(1) Entretien particulier, 19 novembre 1929, avec Dr Hykal.

Tout cela est logique au point de vue théorique, mais la réalité est toute autre. Zagloul Pacha n'a pas voulu par sa démission porter atteinte au principe constitutionnel. Il était simplement obligé de donner sa démission : l'Angleterre, pour arriver à exécuter les demandes refusées par le Parlement, a eu recours à la force. Elle a occupé les douanes égyptiennes avec son armée.

L'Egypte n'avait qu'à choisir entre deux alternatives : ou bien défendre ses intérêts par la force armée et c'était la guerre, ou bien céder devant la force et accepter les demandes britanniques, et c'était alors l'humiliation, la suppression de sa personnalité.

Mais, d'un côté, l'Egypte ne pouvait pas faire la guerre contre l'Angleterre par impossibilité matérielle. D'abord sa force militaire est insignifiante en comparaison de celle de l'Angleterre, ensuite sa capitale est occupée par l'armée anglaise et une force militaire est établie au long du canal de Suez.

D'un autre côté, l'Egypte ne pouvait pas accepter les exigences anglaises qui empiétaient sur ses droits naturels. Zagloul Pacha n'avait devant cet état de choses qu'un parti à prendre : refuser les demandes et abandonner le pouvoir, devant la force apportée à la réalisation d'exigences injustifiées, contre une nation pacifique et désarmée.

Nous pouvons donc conclure que la démission de Saad Zagloul Pacha, inadmissible d'après les principes constitutionnels, était une *nécessité de fait* devant la contrainte militaire étrangère.

Après avoir accepté la démission de S. E. Saad Zagloul Pacha, Sa Majesté le Roi convoqua S. E. Ahmed Pacha Ziwar.

président du Sénat, et Ahmed Pacha Mazloom, président de la Chambre, pour les consulter.

Ziwar Pacha fut chargé de constituer le nouveau cabinet. Il accepta et commença aussitôt ses consultations, à l'issue desquelles il présenta au Roi la liste de ses collaborateurs avec la lettre suivante (1) :

« Majesté,

Mon dévouement à votre auguste personne et à votre glorieuse dynastie, ainsi que l'amour que je professe pour ma chère patrie, me dictent l'impérieux devoir de répondre par une acceptation à l'appel de Votre Majesté.

Je ne me dissimule pas la lourde charge que j'assume dans les circonstances difficiles actuelles. J'espère cependant que grâce à l'appui bienveillant de votre Majesté et au concours bienveillant de la nation, je pourrai m'acquitter de mon devoir dans l'intérêt de la cause publique et des droits sacrés du pays. Le ministère fera connaître son programme dès qu'il se présentera devant le Parlement.

J'ai, en conséquence, l'honneur de soumettre à Votre Majesté les noms des ministres que j'ai choisis pour collaborer avec moi, tout en me réservant le portefeuille de l'Intérieur et, provisoirement, celui des Affaires étrangères... »

ZIWAR.

Après avoir formé le Cabinet, Ziwar Pacha demanda au Roi le droit d'ajourner le Parlement. Le Roi accorda ce droit au ministère et le Parlement fut ajourné à un mois.

Ziwar Pacha accepta toutes les demandes anglaises sans réserve. Il pensait arriver plus tard à convaincre l'Angleterre de suivre une politique pacifique envers l'Égypte et de lui restituer ses droits usurpés. Il soutenait que la situation de l'Égypte était délicate et ne supportait pas d'atermoiement.

(1) *La Liberté*, 25 novembre 1924.

Il fallait donc céder devant la force en essayant seulement *de sauvegarder ce que l'on peut sauvegarder* (1).

Cette politique de faiblesse fut critiquée dans tout le pays. Le prince Omar Tousson blâma vivement la conduite du Cabinet Ziwar. « Le plus regrettable, dit-il, est de constater que des Egyptiens aient accepté de former le ministère dans ces circonstances. Il y a une grande différence entre l'exécution des demandes britanniques par la force et leur exécution par l'intermédiaire du ministère. La première solution eut été préférable et plus digne de notre patriotisme (2). »

Du point de vue juridique, une question se pose : Ziwar Pacha avait-il le droit d'accéder aux demandes britanniques ? Autrement dit, le pouvoir exécutif avait-il constitutionnellement le droit d'accepter de semblables demandes ? Non, sans aucun doute.

Le Parlement, comme nous l'avons vu, n'avait donné son assentiment qu'à une partie des exigences anglaises. Le pouvoir exécutif était donc tenu d'exécuter la décision des représentants du pays sans en dépasser les limites. En aucun cas, il ne pouvait se permettre d'accepter ce que le Parlement avait rejeté. Agir ainsi, c'était empiéter sur les droits du Parlement et violer la constitution.

Même en admettant que le Parlement n'ait pas examiné l'ultimatum, Ziwar Pacha n'avait pas le droit de l'accepter ou de le refuser sans qu'il ait été soumis auparavant au Parlement. En acceptant de son propre chef ces demandes, il empiétait sur les attributions constitutionnelles du Parlement, et se mettait en contradiction avec l'article 36 : « Les traités

(1) Déclaration de Ziwar Pacha. *Al Ahram*, 26 novembre 1924.

(2) *La Liberté*, 9 décembre 1924.

« de paix, d'alliance, de commerce, de navigation, dispose ce  
« article, ainsi que tous ceux qui entraînent soit une modification  
« de territoire de l'Etat, soit une diminution de ses droits  
« de souveraineté, soit une dépense à la charge du trésor public  
« ou qui porteraient atteinte aux droits publics ou privés  
« des citoyens égyptiens n'auront d'effets qu'après avoir reçu  
« l'assentiment du Parlement. »

L'acceptation de l'ultimatum anglais qui le transformait en traité, diminuant les droits de souveraineté du pays, devait être soumise au Parlement et ne pouvait avoir effet qu'après avoir reçu son assentiment.

Le seul aspect de gravité des exigences britanniques mettait le gouvernement dans l'obligation de les soumettre au Parlement, seul représentant de la Souveraineté nationale. En acceptant la demande concernant les manifestations, le Cabinet Ziwar permettait aux Anglais d'intervenir dans nos affaires intérieures, et violait la garantie des libertés individuelles inscrite dans la constitution.

De plus, en acceptant d'évacuer le Soudan, le cabinet Ziwar accomplissait un acte lourd de conséquences, cet acte diminuait non seulement la portée de l'affirmation par l'Egypte de ses droits sur le Soudan qu'elle considère comme une partie de son territoire, mais il rompait aussi les liens entre les deux parties du pays, il facilitait la réalisation des ambitions anglaises qui tendent à détacher le Soudan de l'Egypte pour le comprendre au nombre des colonies de la couronne. Un tel acte, par son importance, sa gravité, exigeait au moins le consentement du pays. Comment le pouvoir exécutif a-t-il pu l'accomplir malgré le refus du Parlement !

Pour arrêter les assassins du Sirdar, des procédures illégales furent engagées. Quelques Egyptiens furent arrêtés. L.

arrestations étaient opérées sur l'ordre du haut commissariat britannique et par des soldats britanniques armés qui, après avoir cerné les maisons égyptiennes, s'emparaient des inculpés sous la menace de leurs fusils et de leurs revolvers. Parmi ces Egyptiens se trouvaient des députés, qui devaient jouir de l'immunité parlementaire, c'est-à-dire qui ne pouvaient être arrêtés sans l'autorisation de la Chambre des Députés. Mais le haut commissariat britannique n'entendait pas se préoccuper des lois égyptiennes ni de l'immunité parlementaire (1). Il savait seulement qu'il n'avait qu'à donner des ordres en s'appuyant sur la force et que la force les exécuterait.

Nous ne comprenons pas comment le cabinet égyptien a pu tolérer de tels empiètements sans manquer à son devoir de protection des citoyens et de respect de la légalité, sans abandonner délibérément la conscience de son indépendance.

Nous aurions compris ces arrestations du temps où régnait la loi martiale britannique, mais alors que cette loi n'existait plus, que le gouvernement était indépendant et qu'il y avait une constitution à respecter, nous ne pouvons comprendre cette façon d'agir. Le commissariat britannique a-t-il fait ces démarches avec le consentement du Gouvernement égyptien? S'il en était ainsi, notre Gouvernement n'aurait fait simplement qu'abdiquer sa personnalité et accepter un fait que nul autre gouvernement au monde n'aurait admis.

Mais si ces arrestations ont été opérées à l'insu du Gouvernement égyptien, pourquoi n'a-t-il pas pris des mesures pour sauvegarder les lois égyptiennes ?

Devant cette politique les membres du parti Wafdiste, qui

(1) MM. Noukrachi, William Makram et D<sup>r</sup> Mahir (actuellement des ministres).



font la majorité, se réunirent pour les mesures prises par le gouvernement et votèrent l'ordre du jour suivant (1) :

1° L'Assemblée proteste contre les déclarations faites à quelques journaux étrangers par le Président du Conseil. Son Excellence a exagéré en représentant le pays comme se trouvant dans un désarroi inexistant. La Nation n'approuve point Son Excellence, étant donné qu'elle ne demande pas une solution de la question de l'eau, mais réclame son droit intégral à l'indépendance de la Patrie dans ces deux parties de l'Egypte et du Soudan.

2° Elle proteste contre l'acceptation par le Gouvernement du retrait des troupes égyptiennes du Soudan. C'est là une acceptation d'une des demandes britanniques que le Parlement a rejetées à l'unanimité et contre lesquelles le Gouvernement a protesté. Aucune excuse ne saurait justifier cet agissement du Gouvernement.

3° Elle proteste contre l'empiètement commis sur la constitution par les autorités militaires britanniques qui ont porté atteinte à l'inviolabilité du domicile privé, à la liberté individuelle, aux garanties parlementaires en arrêtant des membres du Parlement et autres citoyens. L'Assemblée considère que le maintien de la détention de ces députés est une atteinte à la Constitution pour la sauvegarde de laquelle la plupart de ses membres ont prêté le serment de fidélité.

4° L'Assemblée considère tous les actes du Gouvernement qui ne s'est pas présenté devant le Parlement et qui n'a pu obtenir sa confiance, comme nuls et non avenue et ne pouvant lier le pays en aucune manière.

Le Wafd envoya aussi une protestation contre la politique de l'impérialisme anglais, au chef des différents Gouvernements d'Europe et d'Amérique ainsi qu'à la Société des Nations (2).

« Aujourd'hui, en Egypte, une force armée est employée par le Gouvernement d'une nation civilisée pour humilier, et

(1) *La Liberté*, 28 novembre 1924.

(2) *La Liberté*, 29 novembre 1924.

plein vingtième siècle, une nation également civilisée et dont le seul crime est son attachement à ses libertés sacrées et à ses droits naturels usurpés.

Aucune nation plus que la nation égyptienne n'a été affectée par l'assassinat du Sirdar.

« Elle a exprimé unanimement ses regrets profonds de ce crime odieux.

Non seulement elle a payé une indemnité excessive, bien qu'innocente, mais elle a accepté de présenter des excuses. Elle a rempli consciencieusement son devoir en déployant toute la diligence et toute l'activité possible dans la recherche des criminels.

De pareils crimes se commettent dans tous les pays, même les plus parfaitement organisés.

En plein centre de Londres un crime non moins odieux, l'assassinat du Feld Maréchal Wilson, n'a-t-il pas été commis, bien que le Gouvernement britannique ait été prévenu. Il ne s'est trouvé cependant personne pour dire que le régime sous lequel la Grande-Bretagne était gouvernée l'exposait au mépris des peuples civilisés, personne pour dire que la Grande-Bretagne était incapable de se gouverner.

Et cependant le Gouvernement britannique actuel exploite l'assassinat du Sirdar pour humilier l'Egypte et réaliser ses ambitions impérialistes à la face du monde civilisé.

En effet, il expulse nos troupes du Soudan, il décide de s'emparer des eaux du Nil, sacrifiant à l'intérêt de quelques colonières britanniques, la vie d'une Nation toute entière. Il occupe nos douanes. Et aujourd'hui, sans rougir, il déchire la constitution et instaure en Egypte un régime qui n'est autre que le régime de la loi martiale anglaise, moins les mots. Ses soldats violent les domiciles et arrêtent des députés et autres personnalités parmi les plus distinguées du pays. Et il va jusqu'à prétendre que la personne et les biens des étrangers sont en péril. Mais il sait parfaitement que l'Egypte est le plus hospitalier des pays, le plus soucieux du respect, de la dignité des étrangers, et le plus attentif à la sauvegarde de leurs intérêts. Son excuse est celle du loup s'adressant à l'agneau. C'est un prétexte à l'abri duquel elle entend réaliser des ambitions qui ne connaissent pas de limites. Les impérialistes anglais craignent l'arbitrage de la Société des Nations qui pourtant n'a été créée que pour être un instrument de paix. Sommes-nous donc dans une aire nouvelle d'arbitrage et de justice où triomphe l'amour de la paix et le respect des droits des nations, ou bien sommes-nous toujours dans l'aire ancienne de la Force brutale du despotisme et de l'usurpation.

Serait-elle possible après la Grande Guerre, après tous ces sacrifices, toutes ces souffrances? Le Wafd, prenant à témoin le monde entier, proteste de toute son énergie contre ces agressions répétées dont elle laisse au Gouvernement britannique toute la responsabilité.

MOUSTAFÀ EL NASSAS.

*Secrétaire du Wafd*

Tous les journaux soutenus par l'opinion publique ont également protesté contre les procédés britanniques.

Les Anglais, devant ces protestations, renoncèrent à intervenir dans les enquêtes faites par le Gouvernement égyptien pour la recherche des criminels. Mais le Gouvernement égyptien lui-même ne cessa pas d'arrêter les membres de la Chambre des Députés, sans être bien entendu autorisé par celle-ci, qui était ajournée.

En présence de cet arbitraire, les membres du parti Wafdiste, réunis de nouveau pour délibérer sur la situation, votèrent l'ordre du jour suivant, dont ils condamnèrent la politique du Gouvernement (1) :

« Hier, le parti Wafdiste parlementaire a protesté contre l'atteinte à la constitution commise par les autorités militaires anglaises qui ont arrêté deux membres de la Chambre des Députés et l'ancien sous-secrétaire d'Etat au Ministère de l'Intérieur. Il a considéré que l'acceptation par le ministère du maintien de leur détention n'était pas le fait même, que l'acceptation de cette mesure.

La Nation s'attendait par suite à ce que le Gouvernement, dont la plupart des membres appartiennent au Parlement, mit fin à cette violation de la Constitution et s'empressa de remettre en liberté les trois détenus, mais tout au contraire

(1) *La Liberté*, 29 novembre 1924.

le ministère a non seulement accepté le fait accompli, mais l'a été jusqu'à commettre une nouvelle violation en procédant lui-même à l'arrestation d'autres députés.

Il est certain que ce mépris de la constitution venant après d'autres violations, justifie les craintes de la Nation et permet de croire que le Gouvernement continuera à abdiquer devant ses adversaires du Pays.

Que le Ministère sache donc que la politique qu'il suit ne fait que saper à sa base le régime constitutionnel que nous avons tous fait le serment de respecter et de sauvegarder.

La Nation prend acte de ces violations et en rend le ministère actuel seul responsable. »

La question de l'immunité parlementaire fut alors posée devant le Tribunal où l'on demandait la mise en liberté des députés.

Prenant en premier lieu la parole, le ministère public commença par exprimer ses vifs regrets de l'attentat commis contre le Sirdar.

« Quant à l'accusation, dit le ministère public (1), elle était dirigée contre les détenus par la section européenne de la sécurité publique.

Un rapport fut présenté au Parlement, informant « celui-ci que cette accusation était basée sur des documents qui formaient un dossier volumineux et devant être minutieusement examiné ». Je souhaite, poursuivit le ministère public, que les inculpés soient reconnus innocents et remis en liberté.

*« Quant à leur arrestation, nous n'en sommes pas responsables. Ce sont les autorités militaires britanniques qui les ont arrêtés et qui les ont livrés au Gouvernement. Notre tâche s'est bornée ensuite à demander le maintien de leur détention jusqu'à la fin de l'enquête. »*

L'opposition faite à cette détention était basée sur une ques-

(1) *La Liberté*, 2 décembre 1924.

tion de forme, c'est-à-dire sur la question de l'immunité parlementaire. Citant M. Garraud, professeur de droit criminel le ministère public dit que l'immunité parlementaire n'empêche pas l'arrestation d'un député durant l'ajournement du Parlement. L'immunité parlementaire a été établie pour éviter que le député ne soit empêché matériellement d'exercer sa fonction.

Or la Chambre ne siège pas, puisqu'elle est ajournée. *Par conséquent, l'arrestation des députés est légale dans les conditions actuelles.*

D'ailleurs, ajouta-t-il, la Chambre n'a-t-elle pas accepté elle-même le principe de l'arrestation des députés ?

*Du moment qu'elle a accepté le deuxième paragraphe de l'ultimatum britannique, demandant que soit poursuivie avec la plus grande énergie et sans égards aux personnes la recherche des coupables et que les criminels soient frappés également, sans considérations de personnes, ni d'âge, des peines les plus sévères, du moment qu'elle a accepté cette demande, cela ne signifie-t-il pas qu'elle a approuvé implicitement l'arrestation des députés ?*

La défense prit ensuite la parole pour réfuter les arguments du ministère public.

« Nous nous associons, dit Nahas Pacha (1) au ministère public pour regretter et flétrir le crime odieux commis sur la personne du Sirdar. Toute la nation ayant été accusée à tort d'être responsable de cet attentat, c'est le procès de la Nation et non de quelques personnes que le tribunal a à juger. Or le parquet a violé la constitution, pour laquelle le pays a tant

(1) *La Liberté*, 2 décembre 1924.

*lutté et versé son sang.* Et si nous ne respectons pas cette constitution, si nous ne la sauvegardons pas, tous les efforts de notre mouvement national auront été vains, tous les bénéfices que nous en aurions retirés auront été perdus.

La violation de la constitution a été très grave. En portant atteinte au principe si *important de l'immunité parlementaire, on porte atteinte aux libertés parlementaires et les représentants du peuple se voient menacés à toute heure dans l'exercice de leur mandat.* L'immunité parlementaire n'a pas été consacrée dans l'intérêt particulier des membres du Parlement, mais dans un but plus élevé. Elle a été établie dans l'intérêt public, dans l'intérêt de l'indépendance de la Chambre et de la Nation qu'elle représente. L'immunité est la garantie du fonctionnement du Parlement en tant qu'elle permet aux membres d'exprimer librement leurs opinions et les soustrait à l'influence du pouvoir exécutif qu'ils ont la mission de contrôler. »

Nahas Pacha réfuta en s'appuyant sur les auteurs les plus compétents en la matière les raisons présentées par le ministère public en faveur du maintien de la détention.

A la citation de M. Garraud, ancien professeur de droit criminel, il opposa des spécialistes français du mécanisme parlementaire, tels que MM. Esmein et E. Pierre.

« Quant à prétendre, dit-il, comme le fait le ministère public, que la Chambre a accepté implicitement l'arrestation des membres du Parlement par le *fait même qu'elle a accepté le deuxième paragraphe de l'ultimatum britannique, c'est jouer sur les mots. C'est nous qui avons répondu à l'ultimatum. Nous avons déclaré que des mesures efficaces avaient été prises*



*pour poursuivre les coupables. Mais cela ne signifie pas que nous ayons accepté la violation de la constitution. »*

Le Tribunal adoptant les arguments du ministère public, rejeta la demande de mise en liberté et maintint la détention des députés (1).

Ces jugements furent accueillis avec un étonnement et un mécontentement général.

Nous ne pouvons qu'approuver les arguments de la défense et considérer que l'arrestation des députés est un empiètement sur l'art. 110 de la constitution qui stipule l'immunité parlementaire. « Aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne pourra, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté, en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf en cas de flagrant délit ».

Tous les auteurs de droit constitutionnel reconnaissent l'immunité parlementaire pendant l'ajournement de la Chambre. La raison en est simple : l'ajournement de la Chambre ne met pas fin à la session, le Parlement est considéré toujours en session tant que celle-ci n'a pas été close.

« La session, dit M. Esmein, dure périodiquement tant qu'elle n'a pas été close. Les ajournements par lesquels le Président de la République peut la suspendre n'empêchent point qu'elle dure en droit pendant ces ajournements et par suite que l'immunité subsiste » (2).

Le doyen Duguitt adopte aussi la même thèse : « On peut se demander, dit-il, s'il en est de même au cas d'un ajournement prononcé par le Président de la République en ver-

(1) *La Liberté*, 2 décembre 1924.

(2) Esmein, *op. cit.*, t. II, page 427.

« des pouvoirs à lui conférés par l'art. 2, § 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, on décide, en général, que l'inviolabilité n'est point suspendue pendant cet ajournement et que la session n'est close qu'au moment où le décret de clôture a été lu aux Chambres » (1).

M. Barthélemy est du même avis (2).

Nous pouvons donc affirmer, d'après l'unanimité de la doctrine, que le Gouvernement a violé la constitution en arrêtant les députés pendant l'ajournement de la Chambre.

Le lendemain de ce jugement, cent dix-sept membres de la Chambre des Députés se réunirent et adressèrent la requête suivante au Roi, demandant la convocation de la Chambre en raison des violations apportées aux principes constitutionnels par le nouveau cabinet (3) :

Sire,

Le pays traverse, à l'heure actuelle une phase critique de son existence. L'usurpateur s'est abattu sur lui de toute sa force brutale, dans l'espoir d'arriver à régulariser sa situation et à lui arracher son consentement. Sa volonté de vivre libre et indépendant à l'ombre de votre règne heureux n'accepte rien d'autre que son indépendance.

La constitution étant le rempart de l'Etat, le premier devoir qui s'impose à nous est de veiller à sa sauvegarde. Nous avons tous prêté serment de la respecter et d'en observer les prescriptions. Mais ce ministère, à peine constitué, a porté atteinte à la Constitution en décidant l'ajournement du Parlement avant qu'il ne se soit présenté devant lui pour obtenir sa confiance. Ce n'est pas ainsi qu'il aurait gouverné le pays dans les formes constitutionnelles qui exigent que le ministère jouisse de la confiance de la majorité des représentants de la Nation. Le Ministère ne représente pas cette majorité. Nous étions

(1) Duguit, *op. cit.*, t. IV, page 204.

(2) Entretien particulier après son cours.

(3) *La Liberté*, 2 décembre 1924.

disposés à soutenir tout le cabinet travaillant dans l'intérêt de la nation et veillant au respect de ses droits. Malheureusement, le ministère n'a pas gouverné dans l'intérêt du pays. Au contraire, ses actes sont, à tous les points de vue, en opposition avec son intérêt.

Bien qu'en vertu des dispositions de la constitution, ces actes n'engagent évidemment pas le pays, il n'en demeure pas moins que certains violent la constitution et qu'on ne peut les laisser passer sous silence. Ainsi le ministère s'est abandonné aux Anglais au point d'intenter, d'accord avec eux, des poursuites pénales contre certains membres de la Chambre des Députés et de procéder à leur arrestation sans obtenir de la Chambre l'autorisation préalable prévue par l'article 110 de la constitution. Il a pris effectivement part aux poursuites et arrestations, ainsi qu'il est établi dans l'ordonnance rendue par le Président du Tribunal du Caire en date du 1<sup>er</sup> décembre 1924.

Ces actes constituent une violation flagrante de la Constitution, où le ministère a entraîné la justice.

De tels agissements sont une honte pour le pays, et un danger pour la Constitution, auquel il faut parer dans le plus bref délai. Il est donc nécessaire de convoquer immédiatement le Parlement pour prendre une décision à ce sujet. Cette convocation s'impose d'autant plus que dans l'ordonnance que nous avons mentionnée, il est dit que c'est au Parlement qu'il appartient en dernier lieu de se prononcer sur la continuation des poursuites contre les députés inculpés. Mais au lieu d'arrêter les poursuites pénales contre les députés, en attendant la décision de la Chambre, comme l'exige la loi, cette ordonnance a malheureusement autorisé la continuation des poursuites.

Il ne convient pas, dans ces conditions, de renvoyer l'examen de cette question jusqu'après l'expiration du délai d'ajournement de la Chambre pour un mois à partir du 25 novembre, car la Constitution resterait violée pendant tout ce délai et le pays exposé aux plus grands malheurs.

C'est pourquoi nous sollicitons de Votre Majesté qu'elle daigne convoquer le Parlement immédiatement pour examiner la question.

Nous demeurons, de votre Majesté, les dévoués serviteurs.

*Le Caire, 5 Gamad d'El Cawal 1343.*

*(2 décembre 1924).*

Quelques jours passèrent sans que le Gouvernement répondit.

Les députés se réunirent alors de nouveau, pour renouveler leur requête au sujet de la convocation urgente du Parlement, dans les termes suivants :

Sire,

Les députés soussignés ont l'honneur de soumettre à Votre Majesté cette requête par laquelle ils sollicitent que vous daigniez ordonner la convocation au plus tôt du Parlement pour empêcher cette politique d'abandon des droits du pays à laquelle se livre ce ministère.

Les Ministres dans les pays constitutionnels ne peuvent se maintenir, une fois constitués, qu'avec la confiance du Parlement. Le cabinet Ziwar était sûr que ses actes ne pouvaient être présentés devant lui, et son premier acte a été de l'ajourner. Par les accords qu'il a conclus avec les Anglais, sur des questions repoussées par les deux Chambres, il a commis des actes incompatibles avec l'intérêt de la Patrie et absolument contraires à la décision du Parlement. Il n'a pas osé publier son programme et s'est abandonné aux volontés du Gouvernement anglais.

Pour justifier sa conduite et se soustraire au contrôle et à l'autorité du Parlement, ce cabinet a publié une note sur les dits accords, contenant des déclarations contraires à la réalité, comme aussi il a recouru à des interprétations inexactes des notes du précédent ministère, qui avaient obtenu la sanction du Parlement, et portaient refus de se soumettre aux demandes des Anglais relatives au Soudan et aux intérêts des étrangers. Il a également reconnu l'indépendance des conseillers étrangers et l'autorité du directeur anglais de la sécurité publique au Ministère de l'Intérieur, et il a accepté les demandes qu'il a reçues relativement au Soudan, sous prétexte que cet acte, tombant par sa nature dans les attributions ordinaires du Ministre des Finances, n'était qu'un règlement, d'un caractère administratif, ou encore qu'il n'avait aucune importance spéciale. Non content de toutes ces capitulations, il est également intervenu dans les affaires de la municipalité d'Alexandrie, violant par là la constitution et les lois en vigueur, le tout sans soumettre aucun de ces actes au Parlement, et bien

qu'ils soient dénués de toutes valeurs, tant qu'ils n'ont pas été sanctionnés par lui.

Pour ces raisons, et considérant que le ministère a effectivement mis à exécution certaines de ces questions, et qu'il a commencé à exécuter certaines autres, sa persistance dans cette politique risque de détruire l'existence nationale et les droits du pays, et c'est pourquoi nous soumettons cette requête dans l'espoir qu'elle recevra un accueil favorable.

Nous demeurons de Votre Majesté, les serviteurs dévoués.

Ziwar Pacha, Président du Conseil, convoqua dans son cabinet Mazloum Pacha, Président de la Chambre des Députés, pour obtenir quelques éclaircissements au sujet de la pétition présentée par la majorité des députés demandant la convocation immédiate du Parlement. Ziwar Pacha voulait savoir si, en présentant leur pétition, les députés entendaient solliciter de sa Majesté le Roi l'abrogation, en vertu de ses prérogatives constitutionnelles, de l'acte d'ajournement du Parlement, ou bien s'ils avaient l'intention d'user de leur droit d'obtenir du Roi, en vertu de l'article 40 de la constitution, la convocation immédiate du Parlement en session extraordinaire.

Mazloum Pacha répondit que la pétition tendait vers la seconde hypothèse. Le Président du Conseil pria alors le Président de la Chambre de lui confirmer par écrit cette explication. Mazloum Pacha refusa, disant que les députés n'avaient pas à écrire quoi que ce fut. Mazloum Pacha se retira ensuite. Quelques heures plus tard, le Président du Conseil faisait parvenir au Président de la Chambre la lettre suivante, demandant les éclaircissements en question (1) :

(1) *La Liberté*, 8 décembre 1924.



Son Excellence Ahmed Mazloun Pacha, président de la Chambre des Députés.

Excellence,

Me référant à la conversation que nous avons eue le 4 décembre courant au sujet de la pétition adressée à sa Majesté le Roi par plusieurs députés et visant à obtenir la convocation immédiate du Parlement, j'ai l'honneur de vous confirmer que ladite pétition devrait être complétée par le Conseil des Ministres. Sûr de ma conscience, d'avoir dans ces heures graves défendu les intérêts et les droits de la Nation et de n'avoir pas porté atteinte, d'aucune façon à la Constitution, je repousse les accusations injustifiées que les députés signataires ont porté dans cette pétition avec une violence de langage inouïe contre les actes accomplis par ce ministère, sans même observer le respect que les citoyens doivent à la justice de leur pays.

Je me borne à remarquer que les députés signataires auraient peut-être mieux fait de ne pas exprimer d'ores et déjà leur vote au sujet de la politique du Gouvernement, et qu'ils auraient dû, en tout cas, se réserver de présenter leurs accusations au Parlement dans les débats réguliers et selon les formes établies par la Constitution. Mais la teneur de la pétition soulève la question de savoir si les députés signataires ont eu seulement l'intention de provoquer de la part de Sa Majesté le Roi l'exercice du droit qui leur appartient, dans les formes constitutionnelles, d'abréger la période de l'ajournement de la session ordinaire du Parlement qui a été fixée dans le délai d'un mois par le décret royal du 25 novembre écoulé, ou si, au contraire, les députés signataires ont eu, tous et chacun l'intention de se prévaloir du droit accordé par la dernière partie de l'article 40 de la Constitution à la majorité absolue des membres de l'une des Chambres, d'obtenir de Sa Majesté le Roi la convocation du Parlement en session extraordinaire.

Etant donné que les signataires de la pétition se bornent à déclarer qu'ils sollicitent de Sa Majesté qu'elle daigne convoquer immédiatement le Parlement, sans faire aucune allusion à l'application de la prérogative du Parlement sanctionnée par la disposition sus-rappelée de la Constitution, il semble que la première interprétation devrait être adoptée. Par contre, Votre Excellence m'a déclaré verbalement, que d'après les dires de quelques-uns des signataires



de la pétition, ils viseraient à exercer la susdite prérogative parlementaire et la même opinion a été aussi reproduite dans la presse. Dans ces conditions, et considérant le caractère grave et délicat de cette question d'interprétation, j'estime de mon devoir avant de soumettre la pétition au Conseil des Ministres, de demander à Votre Excellence ou bien de m'affirmer sous sa responsabilité que tous les signataires de la pétition ont eu l'intention, malgré le silence de la pétition sur ce point, d'exercer le droit reconnu aux Chambres d'après la disposition de l'art. 40 de la Constitution, ou bien de provoquer des dits signataires une déclaration formelle en ce sens. Je saisis cette occasion pour prier Votre Excellence d'agréer les sentiments de ma haute considération. »

ZIWAR.

Les membres de la majorité parlementaire se réunirent et répondirent que leur demande s'attachait surtout à invoquer les pouvoirs constitutionnels appartenant à Sa Majesté.

Le Conseil des Ministres se réunit le 16 décembre et répondit qu'il refusait de soumettre les requêtes au Roi, pour raison que le Cabinet n'avait pas achevé sa mission, et que les esprits étaient encore trop agités pour apprécier, comme convenait, la conduite à suivre (1) :

Par des pétitions soumises à sa Majesté le Roi en date du 2, 4, 5 et 8 décembre courant, que le Cabinet Royal nous transmises, pour la suite qu'elles comportent, de nombreux sénateurs et députés ont sollicité de Sa Majesté qu'elle digne convoquer immédiatement le Parlement soit à cause des déclarations qui nous ont été faites au sujet de la première de ces pétitions par Son Excellence le Président de la Chambre, soit des commentaires de la presse, le doute ne surgit que les pétitionnaires aient pu avoir l'intention de prévaloir du droit accordé par la disposition contenue dans la dernière partie de l'art. 40 de la constitution d'obtenir de Sa Majesté le Roi la convocation des Chambres en session.

(1) *La Liberté*, 17 décembre 1924.

extraordinaire. Respectueux, comme nous le sommes, de l'observation, nous avons invité le Président de la Chambre suivant lettre du 6 décembre courant et le Vice-Président du Sénat verbalement à interpeller catégoriquement les pétitionnaires sur ce point. Les réponses qui nous ont été transmises par lettres, le 9 décembre, des susdits Président et Vice-Président font aujourd'hui presque disparaître le doute qui pouvait exister au sujet des pétitionnaires s'attachant surtout à invoquer les pouvoirs constitutionnels appartenant à Sa Majesté. Il est en tout cas certain que la prérogative parlementaire surmentionnée ne saurait s'appliquer au cours d'une session ordinaire purement ajournée comme c'est le cas actuellement; cela résulte à l'évidence soit du texte de l'esprit des dispositions de l'article 2 de la loi constitutionnelle française du 16 juillet 1875, dont la constitution égyptienne s'est inspirée, et qui déclare formellement que la dite prérogative s'exerce dans l'intervalle des sessions ordinaires. La question à examiner par le Conseil est donc seulement de savoir s'il y a lieu de soumettre à l'approbation de Sa Majesté le Roi un avis favorable à l'exercice du droit discrétionnaire qui appartient à Sa Majesté de modifier le décret d'ajournement de la session, pris le 25 novembre sernier pour le délai d'un mois, en réduisant ledit délai. Nous croyons à ce propos que les raisons politiques sur la base desquelles le décret d'ajournement a été pris subsistent aujourd'hui. Le Ministère en effet n'a pas encore entièrement pu remplir la pénible mission acceptée par dévouement à la monarchie et à la Nation de trouver dans la limite de ses pouvoirs constitutionnels une solution à la situation dange-reuse et grave qui a été principalement déterminée par la politique générale du précédent cabinet; d'autre part, l'apaisement des esprits en vue d'une appréciation plus sereine et plus juste de la ligne de conduite à suivre dans cette heure grave, n'est encore ni assez général, ni suffisant. Les débats parlementaires dans les Chambres, qui malheureusement sont responsables avec le précédent cabinet de l'insuccès de sa conduite politique, en saurait avoir d'autres résultats que celui d'exciter à nouveau les esprits et d'empirer à nouveau la situation. Le contenu des pétitions présentées nous rassermite dans cette opinion : en effet les signataires transgressant les formes constitutionnelles établies pour l'expression du vote des Chambres et s'écartant de la modération prudente de langage qui convient aux législateurs, se sont livrés, en des termes violents, à des accusa-

tions injustifiées contre le Ministère. Pour ces raisons, nous croyons qu'il n'y a pas lieu de soumettre à l'approbation de Sa Majesté le Roi un avis favorable à la réduction du délai d'ajournement.

« *Le Président du Conseil des Ministres :*

« AHMED ZIWAR ».

Les députés de la majorité, dans une adresse au Président de la Chambre, répliquèrent qu'ils condamnaient la politique du Gouvernement et lui reprochaient de vouloir attenter au régime (1).

« Monsieur le Président,

Nous avons l'honneur de vous remettre la réponse suivante, en vous priant de bien vouloir la faire parvenir à Son Excellence le Président du Conseil des Ministres. Dans sa note présentée au Conseil des Ministres, et approuvée par celui-ci, le Président a employé les termes mêmes que les adversaires du pays sont coutumiers d'employer par dédain pour la Nation égyptienne. De plus, il s'est arrogé le droit, que la Constitution et le Pays ne lui reconnaissent pas, de critiquer le précédent Gouvernement et de condamner le Parlement, oubliant qu'il a été lui-même membre de ce Gouvernement et président du Sénat. Au lieu d'user de ces termes et d'outrepasser les limites de ses fonctions en abusant des droits de la Nation, il aurait dû se présenter devant les représentants du Pays pour leur soumettre son programme et leur exposer sa politique, qui a fini par l'insuccès; de cette façon seule, les députés auraient pu exercer leurs attributions constitutionnelles et chacune des parties aurait assumé les responsabilités de ses actes. Nous ne cessons d'ailleurs de l'inviter à cette confrontation, car s'y dérober serait violer les dispositions de la Constitution, saper à sa base le principe fondamental de la souveraineté dans la Constitution et priver le Gouvernement du pays de la forme représentative dont il a été doté par le premier article de cette Constitution que chacun a fait serment de respecter. »

(1) *La Liberté*, 22 décembre 1924,

On voit, d'après cet exposé des faits et des documents, que le gouvernement n'avait qu'un but, atermoyer, retarder sa réponse. Son intention était bien de rejeter la requête des députés, mais il désirait gagner du temps et faire montre toujours d'un grand souci de respecter et de préciser les textes constitutionnels.

Envisagés d'un point de vue objectif, ces événements soulèvent deux questions :

1° *Les députés avaient-ils le droit de demander la convocation du Parlement ?*

2° *Le Cabinet pouvait-il refuser cette convocation ?*

1° La demande des députés était en elle-même très justifiable. Les députés représentant le pays ont comme premier devoir de respecter les lois fondamentales ou ordinaires, de sauvegarder les intérêts du pays à l'intérieur et à l'extérieur, en un mot d'empêcher tout empiètement sur les droits du pays.

Il est donc tout à fait naturel que les députés, en présence d'empiètements du ministère sur la Constitution, aient demandé la convocation urgente du Parlement. Le cabinet en effet avait empiété sur les principes constitutionnels d'une façon indéniable et éclatante.

D'abord, en acceptant les demandes de l'ultimatum anglais, il avait commis, comme nous l'avons vu, une faute manifeste.

Ensuite en laissant aux autorités anglaises la liberté d'arrêter les députés et les citoyens, le gouvernement s'était rendu complice d'une violation de la souveraineté de l'Etat et des droits individuels, garantis par la Constitution. Enfin, en maintenant la détention des députés, le Gouvernement et les tribunaux avaient empiété sur la Constitution en portant atteinte au principe de l'immunité parlementaire,

Cependant il nous semble que la majorité a exagéré en disant que le cabinet avait voulu « priver le gouvernement du pays de la forme représentative », parce qu'au lieu de soumettre son programme au Parlement il l'a arbitrairement ajourné. En réalité le droit d'ajournement est attribué au chef de l'exécutif sans réserves. En ajournant le Parlement, le cabinet Ziwar n'a fait qu'appliquer un texte constitutionnel. De plus Ziwar Pacha n'avait pas, au moins en apparence, l'intention de changer la forme représentative du Gouvernement puisqu'il déclara dans sa lettre au Roi qu'il soumettrait son programme au Parlement après l'ajournement.

2° En repoussant la pétition des députés le gouvernement ne violait pas la Constitution. Les députés ne disposent d'aucun moyen d'obliger le Chef d'Etat à écarter le délai de l'ajournement. C'est un droit tout à fait discrétionnaire, qui est attribué au Chef d'Etat, sans réserves.

Cela ne veut pas dire que nous approuvions la démarche du cabinet Ziwar, mais au point de vue constitutionnel cette démarche était parfaitement légale.

Le ministère ayant perdu la confiance du Parlement, sollicita du Roi la dissolution de la Chambre sous prétexte que la conduite politique de la majorité avait mis le pays en danger et que « la consultation nationale sur cette conduite politique s'impose comme une nécessité inéluctable » (1) :

(1) *La Liberté*, 24 décembre 1924.



Sire,

Lorsque répondant à l'appel de Votre Majesté, j'ai accepté la responsabilité du pouvoir, mon premier acte fut de soumettre à votre Haute approbation le décret du 25 novembre écoulé, ajournant la session ordinaire du Parlement pour le délai d'un mois. Cet ajournement édicté dans la plus stricte conformité avec la disposition de l'art. 39 de la constitution répondait aux nécessités de la situation politique. Je dois rappeler à ce sujet que ce ministère a été constitué au moment où le gouvernement britannique avait exécuté d'autorité une partie des conditions imposées au précédent cabinet après le meurtre exécrable de Sir Lye Stack Pacha et avait saisi les douanes d'Alexandrie comme préface à des mesures de coercition plus graves. C'est alors que le précédent Ministère présenta sa démission en reconnaissant que les circonstances le mettaient dans l'impossibilité de remplir sa mission et qu'il estimait que sa démission était le meilleur moyen pour épargner au pays d'autres malheurs. En acceptant dans cette heure grave, par dévouement à Votre Auguste Personne, et pour l'amour de ma chère Patrie, la lourde charge du pouvoir, mon premier soin fut de m'assurer que l'action du Gouvernement britannique ne visait pas à détruire l'indépendance du Pays.

Rassuré sur ce point, j'ai entrepris avec confiance, la tâche difficile de rétablir des rapports normaux avec ledit gouvernement sans porter atteinte à la Constitution ni préjudice aux aspirations nationales. Mais il était malheureusement impossible d'associer les Chambres actuelles dans l'accomplissement de cette tâche. Ces Chambres, en effet, entièrement dominées par le parti représenté par le précédent cabinet avaient été étroitement solidaires avec lui dans sa politique générale, laquelle selon les déclarations du Gouvernement britannique et l'aveu implicite dudit Cabinet, avait provoqué l'action du susdit Gouvernement après l'incident funeste du meurtre de Sir Lye Stack Pacha. Dans ces conditions, la continuation des débats parlementaires n'aurait pu qu'exciter les esprits, compliquer la situation politique et barrer le chemin à la solution du conflit. Il m'imcombait pourtant ainsi qu'à mes collègues du Ministère qui avaient été choisis en dehors de toute considération de parti, d'assurer seul la grave responsabilité politique de la situation par devant votre Majesté et par devant le Pays. L'ajournement de la session du Parlement se présentait donc comme une nécessité absolue, mais l'espoir nous res-



tait de pouvoir encore nous présenter devant les Chambres pour obtenir leur approbation et leur confiance. Les conversations avec le Gouvernement britannique progressaient en effet favorablement. Tout en nous maintenant dans les strictes limites de nos pouvoirs, nous avons pu obtenir une mitigation sensible des conditions imposées et surtout le respect des principes de la Constitution. La saisie des Douanes a été levée et des rapports normaux ont été rétablis avec le Gouvernement britannique et nos efforts ont continué en vue d'obtenir la restitution des droits du Pays ou une atténuation sensible des charges dont ils ont été grevés comme résultat de la politique peu sage suivie au cours de ces derniers temps. Le caractère politique indépendant de notre ministère, la sincérité de nos intentions, le résultat très favorable de nos premiers actes, le sentiment des graves dangers que le pays avait courus, enfin la conscience du besoin que tout le pays ressentait et ressent au sortir d'une triste période d'agitations stériles, d'actes de violence et de luttes fratricides auraient dû raisonnablement produire un revirement dans les opinions de la majorité parlementaire, mais il n'en a pas été ainsi. La majorité des membres du Parlement entraînée par ses propres erreurs, a voulu s'expliquer à l'avance sur la politique du gouvernement au mépris du devoir politique et de la stricte justice qui était de ne pas condamner le ministère avant d'avoir entendu sa défense et de l'avoir discutée sans débats réguliers. Cette majorité a soumis à Votre Majesté une série de pétitions transmises par le président de la Chambre et le vice-président du Sénat dans lesquelles elle a formulé à l'encontre de ce ministère et de ses actes, dans un langage violent, un blâme aussi absolu qu'infondé en même temps qu'elle a fait montre d'une hostilité préconçue dont aucune justification ou défense ne saurait triompher. *La majorité de la Chambre ainsi, par des voies inconstitutionnelles, déterminé un état de conflit entre le Ministère et le Parlement et empêché que ce ministère prenne la responsabilité de la reconvoquer. Cet état de conflit ne peut être résolu que par la démission du ministère ou de la dissolution de la Chambre des députés. Libre et indépendant comme je le suis de toute passion ou ambition politique et de tout lien de parti, je n'hésiterais pas un seul instant à donner ma démission si je pouvais suivre mon désir personnel et espérer que cet acte pût être utile au Pays, mais il ne s'agit pas de ma personne.*

*L'action de la majorité parlementaire ne représente en effet que le maintien et la continuation obstinée de cette même idée*

*de conduite politique qui, dans nos rapports, avec la Grande-Bretagne, a mis en danger la cause nationale et qui a asservi l'administration intérieure du pays aux intérêts d'un parti; la consultation nationale sur cette conduite politique s'impose comme une nécessité inéluctable.* Sire, les aspirations nationales ne sont le monopole d'aucun parti, elles se trouvent enracinées dans le cœur de tous les Egyptiens. Le respect absolu de la constitution est notre devoir sacré comme il est le devoir sacré de tout bon citoyen. La constitution, que la paternelle bonté de Votre Majesté a octroyée au pays, étant le meilleur progrès civil. Mais le pays doit décider entre les mains de qui doit être confié ce patrimoine commun et indissoluble des aspirations nationales, du respect de la Constitution et du développement de nos libertés et de notre progrès. Nous avons toute confiance que les collèges électoraux auront la pleine conscience que c'est du choix qu'ils feront de leurs représentants dans le moment actuel. La dure expérience des événements récents, la désorganisation de l'administration, minée par les dissensions politiques, l'arrêt que la solution des questions les plus vitales intéressant notre économie nationale et notre progrès intellectuel et moral subit aujourd'hui, à cause de ces luttes de partis, devraient indiquer aux électeurs le nouveau chemin qu'il faut suivre dans l'intérêt du pays. Nous espérons et souhaitons que les classes de la population se rendent compte que l'édifice de notre indépendance ne peut être construit en un jour, mais par des années d'efforts et sur le fondement de notre progrès civil, lequel seul nous donne de plus en plus la force et le crédit d'une nation civilisée, et nos classes agricoles, qui peinent de la semence à la récolte, sauront choisir pour leurs représentants des hommes expérimentés, sincères, sages et prudents, entre les mains desquels l'avenir de la nation peut être placé sans danger.

Avec ces sentiments, j'ai l'honneur de soumettre à la Haute sanction de Votre Majesté, au nom de votre Conseil des ministres, le décret ci-annexé portant dissolution de la Chambre des députés et convocation de la Chambre nouvelle.

Je suis, Sire, de Votre Majesté, le très humble, très fidèle et très dévoué serviteur.

ZIWAR.

Le Roi accorda la dissolution. La Chambre fut dissoute par un décret du 24 décembre. Un autre décret du Roi, à la même date, abolit la loi électorale votée par la Chambre en la

remplaçant par l'ancienne loi élaborée par le Comité des Trente, sous prétexte d'inachèvement des listes électorales suivant la loi nouvelle.

Nous allons examiner ces deux décrets et tout d'abord le décret de dissolution.

Plusieurs thèses ont été soutenues sur la question de son illégalité.

### 1° *La dissolution était illégale*

Cette thèse a été défendue par le parti du Wafd; elle a été développée par M. Léon Castro dans une série d'articles publiés dans *La Liberté*.

« La dissolution, écrit M. Castro (1), est décrétée par un ministère qui ne s'est jamais présenté devant le Parlement, qui ne disposait d'aucune majorité, qui n'était ouvertement soutenu par aucun parti politique, dont les actes ont été expressément condamnés par tous les groupes du Parlement, sans en exclure ceux du Sénat. Cette dissolution est contraire à la constitution qui édicte le gouvernement représentatif en Egypte, qui énonce expressément que tous les actes du Roi doivent être contresignés par les ministres et qui institue le régime parlementaire d'après lequel un ministère ne peut gouverner le pays que s'il a la confiance de la Chambre des députés. Renoncer à la majorité dans la Chambre, c'est, suivant la formule de Chateaubriand, vouloir marcher sans pieds voler sans ailes, c'est briser le grand ressort du Gouvernement représentatif qui contrôle l'exécutif. Le ministère Ziwar marché sans pieds, il a volé sans ailes, il a brisé le grand res

(1) *La Liberté*, 27 décembre 1924.

sort du Gouvernement représentatif, il a violé la Constitution. Sous le régime parlementaire, les Chambres renversent le Gouvernement qui n'a pas leur confiance; le ministère Ziwar a renversé la Chambre qui n'avait pas la confiance du Gouvernement. Ce n'est plus le législatif qui contrôle l'exécutif, ce n'est plus le ministère qui doit sortir de la Chambre des députés, c'est l'exécutif qui s'arroge le droit de renverser le législatif, c'est la majorité de la Chambre qui doit sortir du ministère et être fabriqué à son gré et sur commande. »

Le Wafd ajoutait que le ministère *a inauguré son régime par l'ajournement de la session parlementaire avant même de se présenter devant les Chambres et de leur exposer son programme* (1).

Cette thèse est inadmissible.

Il est exact que dans un régime parlementaire, le Cabinet ne se maintient au pouvoir qu'avec la confiance de la Chambre. Il est aussi exact que la responsabilité ministérielle est le rouage essentiel du régime parlementaire.

Cependant ce principe ne peut pas prouver l'illégalité de la dissolution. Que le ministère ne représente pas un parti parlementaire, cela n'a aucune importance. *La constitution égyptienne n'exige pas que les ministres soient membres du Parlement; tout ce qu'elle exige, c'est que le ministère ait la confiance de la Chambre.*

Le Roi peut donc nommer le ministère hors du Parlement.

Zagloul Pacha lui-même, après sa démission, a déclaré à la Chambre qu'il donnerait sa confiance à n'importe quel minis-

(1) Manifestation du Wafd, *La Liberté*, 29 décembre 1924.

tère qui pourrait, en restant au pouvoir, sauvegarder les droits du pays (1).

De plus, la majorité a adopté ce principe dans sa requête au Roi : « Nous étions disposés à soutenir tout Cabinet travaillant dans l'intérêt de la nation et veillant au respect de ses droits.

Une fois que le ministère est formé, il peut jouir de tous les droits du pouvoir exécutif (ajournement, dissolution). Cependant, le ministère Ziwar déclarait dans sa lettre qu'il *soumettrait son programme à la Chambre, donc il ne voulait pas, au moins en apparence, rester au pouvoir sans la confiance de la Chambre. Il avait bien alors l'intention de respecter le régime parlementaire du pays. S'il a dissous la Chambre, c'est pour en faire élire une autre; il n'avait donc pas l'intention de changer la forme représentative du pays.*

Si on exige que chaque ministère ne gouverne le pays qu'avec l'appui de la majorité de la Chambre, on arrive à cette conclusion paradoxale que *le droit de dissolution est anticonstitutionnel.*

En effet, la dissolution, dans son emploi normal, est exercée par un Cabinet mis en minorité devant la Chambre. Faut-il en conclure que le Cabinet veut attenter à la *forme représentative du Gouvernement*? Non sans doute, puisqu'il apparaît clairement qu'en agissant ainsi, le Cabinet ne fait que recourir au *verdict du peuple.*

Que le ministère ait commencé sa politique par l'*ajournement de la Chambre*, cela ne peut pas être considéré comme une *violation* de la constitution. Le droit d'ajournement es-

(1) Séance du 24 novembre 1924, *Recueil officiel*, page 403.



attribué au chef du pouvoir exécutif *sans aucune réserve. Dès qu'il est exercé par l'intermédiaire d'un ministère, il est légalement exercé.* D'où on soutient que ce droit doit être exercé par un gouvernement qui doit se présenter devant la Chambre et lui soumettre son programme. Par la suite, la Chambre, par ses requêtes et lettres au Roi, a condamné la politique du ministère. Il y avait donc eu conflit entre les deux organes et le ministère pouvait demander la dissolution de la Chambre.

On peut donc conclure que, d'après les textes constitutionnels, la manière d'agir du cabinet Ziwar rentrait strictement dans les limites constitutionnelles, bien qu'elle constituât un cas extraordinaire dans la pratique constitutionnelle.

## *2° La dissolution était une nécessité de fait*

Une deuxième thèse présente la dissolution comme une nécessité de fait. Elle a été soutenue par le docteur Hykal de la manière suivante :

Le cabinet Zaghloul Pacha avait la confiance de la Chambre. Du point de vue des règles constitutionnelles, il ne devait pas démissionner. Sa démission sans qu'aucun vote de défiance ne l'ait provoquée, pour des raisons extérieures à la vie constitutionnelle, a abouti à cette conséquence singulière qu'il est impossible au Roi d'appeler le chef de la majorité à composer le nouveau cabinet. En conséquence, la dissolution était le seul moyen qui permit de sortir de cette situation paradoxale.

« Comment peut-on, nous a dit le docteur Hykal, former un ministère, si la majorité écrasante ne veut pas prendre le pouvoir? La seule solution de cette situation est la dissolution de la Chambre » (1).

(1) Entretien particulier avec D<sup>r</sup> Hykal, novembre 1929.



Que faut-il penser de cette thèse?

Il nous semble qu'elle pêche par sa base même. Il n'y avait nullement nécessité de procéder à la dissolution. Quel est, en effet, le but de la dissolution? C'est, nous l'avons vu, la consultation du pays. Or, dans la circonstance, il était de toute évidence qu'une consultation du peuple était inutile, la majorité de la Chambre représentant, sans doute possible, l'opinion de la grande généralité du pays.

En admettant, soit qu'il y ait eu un conflit entre l'exécutif et le législatif comme le prétendait Ziwar Pacha, soit que l'on ait voulu consulter la nation sur la politique du Wafd après l'ultimatum britannique, de toute façon les faits prouvaient que l'opinion publique se manifestait très nettement en faveur de Zaghloul Pacha.

Sa réponse avait rencontré l'unanimité, aussi bien dans le Parlement que dans le peuple, les cercles politiques et la presse. Il n'y avait aucune manifestation contre la politique du Cabinet.

A supposer qu'on eût admis, suivant la thèse du docteur Hykal, une consultation du peuple, c'eût été ajourner la crise sans la résoudre. La nouvelle Chambre ne pouvait pas avoir d'autre attitude que la Chambre dissoute.

### 3° *La dissolution était légale*

Une troisième thèse, adoptée par la plupart des juristes, soutient que la dissolution de la Chambre *était constitutionnelle*. D'après cette thèse, le droit de dissolution est attribué au Roi sans aucune réserve (1).

(1) Entretiens particuliers avec Maitres Sabry Abu Alam, Gannam et Shourbaguy, novembre 1929.

Le Roi peut dissoudre la Chambre pour n'importe quelle raison. Il est seul juge de la nécessité de la dissolution, sous réserve d'observer les deux conditions stipulées dans les articles 88 et 89.

Le premier de ces articles stipule que le Roi ne peut dissoudre la Chambre deux fois pour la même raison. Le deuxième énonce que le décret de dissolution doit fixer dans le délai de deux mois la date de convocation du corps électoral pour des élections nouvelles.

Cependant Maître Shoubaguy Pacha, un de ceux qui soutiennent cette thèse, estime que la dissolution, quoique légale, était *pratiquement inutile*, puisque la Nation tout entière soutenait le ministère Zagloul.

Cette thèse nous paraît logique si l'on examine la question du point de vue des textes constitutionnels. En d'autres termes, la dissolution est légale, si l'on interprète littéralement les textes.

#### 4° *La dissolution était au fond illégale*

Cependant, nous croyons que pour bien comprendre et interpréter les textes constitutionnels, il faut faire appel aux principes constitutionnels, qui sont à la base de ces textes. Avant d'exercer le droit de dissolution, il faut savoir pourquoi et dans quel but on admet ce principe.

Nous avons déjà étudié cette question (1) et voulons seulement rappeler que la dissolution a pour but la consultation du peuple. *Elle est donc toujours légale chaque fois que cette*

(1) Première partie, page 235 et suivantes.

*consultation est nécessaire.* Le cas normal de son exercice est celui d'un conflit entre l'exécutif et le législatif (1).

Dans ce cas, la dissolution intervient sur la demande du cabinet; elle est dite ministérielle, par opposition à la dissolution royale dont le Roi prend l'initiative au titre d'arbitre.

Tout d'abord, dans le cas qui nous occupe, nous sommes en présence d'une dissolution ministérielle. La dissolution n'est pas royale, puisque le Roi était en accord avec le cabinet Zaglou et qu'il avait refusé deux fois la démission du Premier. C'est sur l'initiative du ministère Ziwar, comme nous l'avons vu dans sa lettre précitée, que le Roi a dissous la Chambre.

La raison de la dissolution était le conflit entre la Chambre et le cabinet Ziwar, conflit qui, à son avis, exigeait la consultation de la Nation.

« *La majorité de la Chambre, déclarait Ziwar Pacha, par des voies inconstitutionnelles, détermine un état de conflit entre le ministère et le Parlement et empêche que ce ministère ne prenne la responsabilité de la reconvoquer.* » Et puis que Ziwar Pacha ne voulait pas donner sa démission parce que « l'action de la majorité parlementaire ne représente en effet que le maintien et la continuation obstinée de cette même ligne de conduite politique qui, dans nos rapports avec la Grande-Bretagne, a mis la cause nationale en danger et qui a asservi l'administration intérieure du pays aux intérêts d'un parti, la consultation nationale sur cette conduite politique s'impose comme une nécessité inéluctable. »

(1) Sur les circonstances exceptionnelles, où la dissolution fonctionne sous forme de dissolution ministérielle ou royale. Voir ci-dessus, pages 239 et suivantes.

Or, nous avons déjà montré que Zaghloul Pacha était soutenu par le peuple tout entier. Aucune manifestation de mécontentement n'a eu lieu dans le pays, qui considérait Zaghloul non seulement comme le chef du cabinet, mais encore comme le chef national le plus capable de défendre les droits de la nation.

Au contraire, un mécontentement général s'était manifesté contre le cabinet Ziwar. Toutes les classes l'avait considéré comme opposé à la volonté nationale.

Enfin, les élections partielles qui s'étaient déroulées le 12 décembre, dans une circonscription, juste avant la dissolution, montrent que *l'opinion publique était toujours en faveur de Zaghloul Pacha*. Abd el Ahlim el Shamsey Bey, le candidat wafdiste, a triomphé de son adversaire, Osman Pacha Abeza, homme le plus riche et le plus considéré de cette province, mais qui avait une tendance anti-wafdiste (1).

Cet événement très simple en apparence a en réalité une signification très grave.

En effet, les élections ne se sont pas déroulées sur le terrain d'une rivalité normale, mais sur la question de savoir si le peuple soutenait ou non la politique de Zaghloul Pacha.

Triompher d'une personnalité telle que Osman Pacha Abeza, était une manifestation nationale particulièrement significative en faveur de la politique de Zaghloul Pacha.

Nous admettons en conséquence avec M. Shourbaguy Bey que la dissolution était pratiquement inutile, mais *nous allons plus loin en soutenant qu'elle heurtait les principes et l'esprit du régime constitutionnel*.

(1) *Al Ahram*, 12 décembre 1924.

*En résumé, d'après le texte de la Constitution interprété à la lettre, la dissolution pouvait être considérée comme régulière. D'après son esprit et ses principes fondamentaux, elle devait être tenue pour illégale.*

En ce qui concerne le décret stipulant que la loi électorale votée par le Parlement sera remplacée par l'ancienne loi électorale du Comité des Trente, le parti wafdiste le considérait comme anticonstitutionnel et empiétant sur les droits du Parlement.

« Le ministère, déclare le Wafd (1), a violé plus gravement encore la lettre et l'esprit de la Constitution en s'emparant du pouvoir législatif qui n'appartient qu'au Parlement sans l'approbation duquel aucune loi ne peut être promulguée, sauf dans un seul cas prévu dans l'article 41, c'est-à-dire dans l'intervalle des sessions et quand il est nécessaire de prendre d'urgence des mesures qui ne peuvent souffrir de retard. Or, bien que nous n'ayons pas été en présence d'une pareille circonstance, et que la question des élections ne fût pas d'une extrême urgence, le ministère a empiété sur le droit des Chambres, usurpant le pouvoir législatif pour établir un nouveau système électoral en désaccord à la fois avec l'ancienne et la nouvelle législation. »

Cette thèse est très logique. Le pouvoir exécutif a en effet dépassé ses limites.

Le décret électoral prend sa force dans l'article 41 de la Constitution. Mais le pouvoir décrétal attribué au chef de l'exécutif dans cet article ne peut pas être exercé dans ce cas pour deux raisons :

(1) *La Liberté*, 23 décembre 1924.

En premier lieu, il faut pour l'application de cet article qu'il soit nécessaire « de prendre d'urgence des mesures qui ne peuvent souffrir de retard ». Or, comme la déclaration wafdiste l'a montré, cette circonstance n'existait pas. La confection des listes électorales ne demande pas longtemps. Si le gouvernement avait voulu agir consciencieusement, il pouvait les terminer en quelques jours. Mais le gouvernement n'avait cherché là qu'un prétexte. Le Wafd dévoilait en ces termes la vérité : « Toutes ces usurpations, toutes ces violations, toutes ces illégalités, le ministère les a commises dans l'espoir de faire élire ceux qui, par leurs sentiments et par leurs opinions sont les adversaires des anciens députés » (1).

En outre, comme nous l'avons montré dans la première partie de notre étude (2), le Roi ne peut exercer le pouvoir inscrit dans l'article 41, durant l'intervalle constitué par la dissolution. L'article précise l'époque où ce pouvoir peut être exercé : il n'existe que dans l'intervalle des sessions du Parlement. Or, l'état de dissolution n'est pas un intervalle de sessions. La dissolution met fin à l'existence de la Chambre des députés et le Parlement n'est plus en session.

L'illégalité du décret électoral découle donc de ces deux raisons : inexistence d'une part du cas de nécessité, impossibilité d'autre part de l'exercice du pouvoir décrétal en temps de dissolution.

Alors se pose la question de savoir si, au cas où le décret est illégal, les élections doivent être tenues pour *nulles*.

Pour M. Léon Cãstro, il faut répondre par l'affirmative : « Sont *nulles*, écrit-il, les élections qui seront faites d'après

(1) *La Liberté*, 23 décembre 1924.

(2) Ci-dessus, page 172.



une loi électorale qui n'émane pas du législatif. La nouvelle Chambre devra nécessairement examiner les décrets pris par le Gouvernement. Si elle les considère comme contraires à la constitution, *elle proclamera par cela même sa propre illégalité, elle se condamnera à mort dès sa naissance, comme elle maudirait son père* » (1).

Pour nous, nous n'admettons pas que l'illégalité de ce décret découle de l'empiètement du pouvoir exécutif sur le législatif en supprimant par décret une loi votée par le Parlement.

Nous ne voulons pas dire qu'en supprimant la loi électorale votée par le Parlement, le pouvoir exécutif n'ait pas empiété sur les droits du Parlement.

Qu'il ait porté atteinte aux fonctions propres du Parlement, cela n'est pas douteux. Mais le pouvoir décrétoal attribué par l'article 41 ne suppose pas le respect des lois votées par la Chambre. Il exige seulement que les décrets ne soient pas contraires à la Constitution.

Un décret peut très légalement supprimer une loi votée par le Parlement. La raison en est simple : en cas *d'urgence*, faut seulement envisager l'intérêt du pays. La nécessité justifie cet empiètement momentané.

D'ailleurs, nous avons montré dans la première partie de cette étude, en examinant l'art. 41, que le Roi est le seul juge de cette nécessité (2).

On peut donc conclure que *tout décret promulgué par le Roi, en vertu de l'art. 41, ne peut être considéré comme illégal dès qu'il n'est pas contraire à la Constitution*.

Le décret électoral reste alors toujours en vigueur jusqu'à

(1) *La Liberté*, 27 décembre 1924.

(2) Ci-dessus, page 173 et suivantes.

la réunion du Parlement qui devient, après cette réunion, le juge suprême de l'Etat. *Il aura le droit de supprimer le décret et dans ce cas le décret « cesse d'avoir force de loi », mais sans que la décision du Parlement puisse avoir un effet rétro-actif (2).*

On peut dire que le pouvoir exécutif a dépassé ses limites en promulguant le décret électoral, mais ce décret ne peut pas être considéré comme nul. Il reste toujours en vigueur jusqu'à la réunion du Parlement, et la Chambre des députés en le supprimant ne proclame pas pour cela sa propre illégalité et ne se condamne pas à mort dès sa naissance « en maudissant son père ».

---

## CONCLUSION

En résumé, durant cette période de mise en application de la constitution, les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif ont été d'une manière générale normaux. Ce n'est qu'avec le ministère Ziwar que nous avons pu voir le gouvernement exercer illégitimement le droit de dissolution après avoir empiété largement sur les droits du Parlement.

---

(1) Entretien particulier avec Mahir Pacha, membre du Cabinet.

## CHAPITRE II

### LA DEUXIÈME CRISE

---

Après la dissolution, et en attendant les nouvelles élections le gouvernement prit toute une série de mesures illégales pour écraser le Wafd. Les réunions publiques étaient interdites, toute manifestation publique en faveur du Wafd sévèrement réprimée. Il était défendu aux chefs wafdistes de recevoir même chez eux leurs partisans. Toutes ces mesures vont à l'encontre des droits individuels garantis par la constitution (articles 3, 4, 8, 14, 15 et 20).

Ces mesures illégales qui étaient approuvées par l'Angleterre n'avaient pour but que d'écraser le Wafd. Pour arriver vite à ce but on a déclaré que le Wafd voulait bouleverser le régime monarchique pour constituer une République. Cette idée tendancieuse fut émise pour tenter de compromettre la bonne entente entre le Roi et son peuple. Le Wafd dément officiellement cette odieuse assertion (1).

Pendant ce temps un nouveau parti venait de naître, c'était le parti de « l'Union ».

La formation de ce parti ne présentait pas en réalité u

(1) *La Liberté*, 3 janvier 1925.

grand intérêt. Son programme ne différait pas de celui des autres partis (1). Il était créé uniquement pour soutenir le Cabinet qui se trouvait en dehors des partis, sauf trois membres libéraux. Tous les autres ministres y adhèrent et le gouvernement ne recula devant aucun moyen pour le renforcer.

Après l'apparition de ce parti, on peut dire que le pays a été gouverné par un cabinet de coalition formée des deux partis libéraux et unionistes.

Le 19 janvier 1925, un nouveau décret-loi parut, il retardait la date des élections du 24 février 1925 au 25 mars 1925 (2).

La raison en était l'impossibilité d'achever les nouvelles listes électorales dans les délais déterminés par le décret de dissolution.

Ce nouveau décret fut critiqué dans tout le pays. Zaglool Pacha le déclara anticonstitutionnel, comme portant atteinte à l'article 89 de la Constitution, qui exige que les nouvelles élections se déroulent dans le délai de plus de deux mois (3). Nous nous rallions pour notre part à cette thèse. Le décret, contraire à l'article 89 de la Constitution, qui mentionne les garanties indispensables contre l'abus de l'exercice du droit de dissolution, devait être tenu pour nul.

En effet, en donnant au Pouvoir exécutif le droit de retarder les dates des élections, on empiète sur les textes de la Constitution et on laisse l'exécutif gouverner à son gré. C'est ainsi qu'on attente à la souveraineté nationale.

(1) *La Liberté*, 10 janvier 1925.

(2) *La Liberté*, 19 janvier 1925.

(3) *Al Ahram*, 20 janvier 1925.

Quoi qu'il en soit, les élections se déroulèrent dans des conditions anormales. Les réunions étaient en fait interdites. Il fallait, pour toute réunion électorale, une autorisation préalable qui n'était que rarement accordée. Des mesures préalables qui n'était que rarement accordée. Des mesures illégales étaient prises pour influencer les électeurs. Le gouvernement faisait tout ce qu'il pouvait pour écarter les candidats wafdistes. Les paysans étaient menacés, les riches étaient ménagés, les partisans wafdistes étaient surveillés, poursuivis et maltraités, leurs maisons étaient perquisitionnées par la police.

Cependant en dépit de tous ces procédés arbitraires et anticonstitutionnels, le résultat des élections consacra le triomphe du parti wafdiste. 113 députés wafdistes furent élus contre 87 députés des trois autres partis (1).

Mais le Gouvernement, voulant rester au pouvoir, sous n'importe quel prétexte, déclara officiellement la victoire du parti anti-wafdiste (2).

Pour empêcher le Waïd d'arriver au pouvoir, Ziwar Pacha pensa former un ministère de coalition avec les trois autres partis.

Le 13 mars, Ziwar Pacha envoya au Roi sa lettre de démission :

Sire,

Les élections générales ayant eu lieu, je prie humblement Votre Majesté de vouloir dispenser son dévoué serviteur de la charge du pouvoir. J'ai assumé cette tâche par obéissance à

(1) *Al Ahram*, 13 mars 1925.

(2) *Al Ahram*, 13 mars 1925.

désir de Votre Majesté dans le but uniquement de faire sortir le pays des graves difficultés qui menaçaient son existence politique. Cette tâche est aujourd'hui accomplie. Les rapports avec l'Angleterre sont devenus normaux, l'autorité du gouvernement a été raffermie, la tranquillité publique a été rétablie et les élections générales ont libéré le pays du joug auquel un parti politique l'avait asservi. Ces élections qui remplacent la Chambre dissoute par une Chambre nouvelle entièrement différente au point de vue de la composition numérique des partis et encore plus au point de vue des personnalités politiques qui ont été écartées par la volonté des électeurs et de celles que la confiance de la Nation a appelées, permettent aujourd'hui à Votre Majesté de confier le Gouvernement à un cabinet parlementaire. En soumettant au trône les sentiments de notre loyale fidélité, je prie Votre Majesté d'accepter ma démission et celle de mes collègues.

Je suis de Votre Majesté le très humble, très fidèle et très dévoué serviteur.

AHMED ZIWAR.

Le Roi accepta la démission de Ziwar et le chargea de former le cabinet parlementaire coalisé.

Mais les nationalistes extrêmes refusèrent de s'associer à lui. Etant donné que ceux-ci n'avaient que quelques sièges, Ziwar Pacha se contenta alors de former son cabinet avec les libéraux et des unionistes, espérant se concilier l'appui de la Chambre, après l'exposé de son programme. Entre temps, il adressa au Roi sa lettre d'acceptation de formation du cabinet (1):

Sire,

Je m'avance vers le trône de mon Auguste Souverain, sollicitant de Votre Majesté de daigner agréer l'expression de ma profonde gratitude pour la grande confiance et la haute sollicitude dont elle m'honore en me chargeant de former le nouveau cabinet. Je ne puis, Sire, dans les circonstances actuelles, que déférer à l'appel de Votre Majesté en accomplissant le devoir que me dicte mon dévouement et à votre auguste Per-

(1) *La Liberté*, 13 mars 1925.



sonne et mon amour pour ma chère Patrie. Le Parlement étant sur le point d'être réuni, le ministère fera connaître son programme politique lorsqu'il se présentera devant les Chambres. J'ai en conséquence l'honneur de soumettre à Votre Majesté, les noms des ministres qui ont accepté de collaborer avec moi, en me réservant le portefeuille des Affaires étrangères.

ZIWAR.

Que penser de ces démarches de Ziwar Pacha ? Pour nous ces démarches ne sont pas conformes à l'esprit constitutionnel. En admettant qu le Wafd n'eût pas la majorité absolue, le gouvernement lui-même ne pouvait pas nier qu'il comptait dans ses rangs presque la moitié des membres de la Chambre. Comment par suite, pouvait-on former le Cabinet sans consulter les chefs du parti le plus puissant ?

Aussi Zaglool Pacha déclara-t-il qu'il ne donnait pas sa confiance à un cabinet formé sans son approbation (1).

Ziwar Pacha voulant justifier ses démarches déclara au Journal « Assyassa » (2).

« La consultation nationale à laquelle a procédé mon premier cabinet a été concluante. Jeudi dernier, en effet, la nation a manifesté son mécontentement de la politique suivie par le parti qui possédait la grande majorité de l'ancienne Chambre et elle a nettement exprimé son désir de voir le pays gouverné par de nouveaux éléments pour le conduire dans d'autres voies que celles tracées par le Gouvernement de l'ancienne majorité. L'honneur que m'a fait Sa Majesté le Roi en m'appelant à former le nouveau ministère est la conséquence naturelle constitutionnelle du désir formulé par la nation dans les élections. Du reste, cet honneur de former le nouveau cabinet après ma démission prouve certainement que Sa Majesté le Roi a été satisfait de la politique adoptée par mon précédent ministère. Durant les élections, le ministère a été constitué de membres appartenant à deux grands partis avec la collaboration des indépendants. Dans le choix que j'ai fait de mes collègues, je n'ai envisagé que deux choses : que ces collègues

(1) *Al Ahram*, 14 mars 1925.

(2) *Assyassa*, 15 mars 1925.

soient d'abord des membres du Parlement, et qu'ensuite ils soient des hommes compétents et capables. J'espère avoir eu la main heureuse quant à la politique que le nouveau gouvernement compte suivre. Je l'exposerai bientôt devant le Parlement. Dès ma lettre à Sa Majesté, j'espère que cette politique réalisera les aspirations nationales avec l'aide de Dieu et sous l'égide de Sa Majesté. »

Ziwar Pacha savait très bien en réalité que la majorité de la Chambre était wafdiste mais, en voulant continuer sa politique illégale, il essayait toujours de justifier ses démarches. Dans tous ses actes, il voulait garder l'apparence d'un ministre constitutionnel, bien que tous ses actes fussent illégaux. Nous savons qu'il essayait toujours de justifier ses démarches en invoquant des motifs qui ne résistent pas au premier examen.

Le 22 mars, 57 sénateurs, 116 députés, fêtèrent la victoire de Zagloul Pacha. Des discours furent prononcés qui blâmèrent les démarches de Ziwar Pacha (1). Celui-ci voyant la majorité de la nouvelle Chambre fêter et applaudir le chef nationaliste resta au pouvoir sans vouloir prêter attention à toutes ces manifestations et en gardant toujours l'espoir d'être soutenu par la Chambre.

Une politique semblable dans un régime constitutionnel est inadmissible. Il fallait après cette manifestation que Ziwar Pacha donnât sa démission, ou tout au moins que le Chef de la majorité fut appelé en consultation. Si Ziwar Pacha décidait de rester au pouvoir, c'est parce qu'il n'avait pas l'intention de respecter la Constitution, comme nous le verrons plus tard.

Le Parlement se réunit le 23 mars 1925.

(1) *Al Ahram*, 23 mars 1925.

A la Chambre, Zagloul Pacha fut élu Président par une majorité de 113 voix contre 85 pour Sarwal Pacha, candidat des deux partis coalisés.

La tendance wafdiste se répandit si bien dans la Chambre que des membres des partis du cabinet votèrent même pour les candidats wafdistes qui furent élus au bureau par une majorité de plus en plus forte. Le Gouvernement ayant exercé son influence sur certains membres, force était tout d'abord pour eux de voter pour les candidats du cabinet, mais voyant le gouvernement tomber, des membres s'empresèrent de se rallier à Zagloul Pacha.

C'est alors que, par un coup de théâtre, Ziwar Pacha, demandant la parole, lut le décret de dissolution de la Chambre. Les membres s'écrièrent « Vive la constitution. Vive Zagloul Pacha ». Zagloul prévoyant la mauvaise foi du gouvernement et son intention de disperser les députés par la force, préféra quitter la Chambre et les autres membres le suivirent (1).

Pourquoi cette nouvelle dissolution de la Chambre et comment fut-elle exercée? Voici les faits: « Ziwar Pacha voyant que la Chambre avait élu Zagloul Pacha et que la majorité n'était pas favorable au cabinet, donna sa démission au Roi dans la lettre suivante (2):

Sire,

Lorsque Votre Majesté me fit l'honneur de me charger de la formation du nouveau cabinet, je considérai de mon devoir de consulter la nation sur la politique qui avait valu au pays les calamités que l'on sait et dont le chef venant d'avouer son impuissance à remplir sa tâche, et de reconnaître que sa dé

(1) *Al Ahram*, 24 mars 1925.

(2) *La Liberté*, 24 mars 1925.

mission était le meilleur moyen d'éviter de nouveaux malheurs à la Patrie, je proposai donc la dissolution de la Chambre des députés à Votre Majesté qui a daigné l'ordonner. Les élections eurent lieu. Je donnai aussitôt après ma démission. Votre Majesté me chargea cependant de constituer un ministère parlementaire et je le formai de collègues qui assumèrent avec moi la responsabilité du pouvoir. Mais dès la réunion de la nouvelle Chambre et avant même que le programme ministériel exposé dans le discours du Trône eût été examiné, une tendance se manifesta au sein de cette assemblée indiquant son intention de persister dans la politique qui avait été la cause des calamités auxquelles le pays n'a pas encore fini de remédier, et cet esprit se révéla clairement par l'élection à la présidence de la Chambre du chef de cette politique, de celui qui en est le premier responsable.

Considérant que cette attitude est de nature à rendre impossible l'accomplissement de notre programme, nous ne pouvons accepter la responsabilité des grands maux qu'elle est susceptible d'entraîner pour la Patrie et pour sa cause. J'ai l'honneur de soumettre ma démission et celle de mes collègues à Votre Majesté en la priant de daigner l'accepter.

Je demeure, Sire, de Votre Majesté, le très humble, très fidèle et très dévoué serviteur.

AHMED ZIWAR.

Le Roi refusa la démission. Le Premier Ministre alors prenant pour prétexte que la Chambre continuait la politique de l'ancienne Chambre, politique néfaste, selon lui, et susceptible d'entraîner les pires calamités, demanda au Roi sa dissolution :

Sire,

La haute confiance dont Votre Majesté a daigné nous honorer, mes collègues et moi, nous fait une obligation de ne reculer devant aucun sacrifice dans l'accomplissement de notre devoir sacré envers Sa Majesté et envers la Patrie, mais, comme j'ai eu l'honneur de l'exposer à Votre Majesté, dans notre lettre de démission, il ne nous est pas possible de conserver une nouvelle Chambre des députés qui dès l'abord a marqué son dessein de persister dans

(1) *Al Ahram*, 14 mars 1925.

une politique dont le chef n'a pas hésité dans sa lettre de démission, à reconnaître les calamités qu'elle a values au pays, surtout que les circonstances qui avaient déterminé cette démission et entraîné la dissolution de la Chambre, demeurent les mêmes. Considérant que par cette attitude, les députés ont démontré qu'ils n'ont pas tenu compte de l'intérêt du Pays dans la période critique que nous traversons et que l'intention des électeurs n'était nullement de pousser le pays vers le résultat auquel ne peut manquer d'aboutir un état d'esprit où les considérations personnelles dominent l'intérêt général; considérant d'autre part, le désir de Votre Majesté d'assurer le salut de la Patrie et étant donné l'honneur que Votre Majesté a daigné nous faire à mes collègues et à moi en nous maintenant au Pouvoir, en vue d'atteindre ce but, je ne saurais en conséquence faire autrement que de proposer à Votre Majesté la dissolution de la Chambre des députés.

Je demeure, Sire, de Votre Majesté, le très humble, très dévoué et très fidèle serviteur.

AHMED ZIWAR.

Le Roi accorda alors à Ziwar la dissolution de la Chambre des Députés, par le décret du 23 mars 1925 en fixant la date du 23 mai 1925 pour les élections de la nouvelle Chambre.

Cette nouvelle dissolution de la Chambre des Députés est d'une illégalité flagrante. Mahir Pacha un ministre du Cabinet Ziwar en a reconnu lui-même l'inconstitutionnalité (1).

En effet, l'article 91 est décisif: « Si la Chambre des Députés est dissoute à l'occasion d'une question déterminée la nouvelle Chambre ne peut pas être dissoute pour la même question ».

Or, d'après les faits que nous venons d'exposer, et d'après les raisons mises en avant pour la dissolution dans la lettre de Ziwar, nous voyons que le motif de cette dissolution était le même que celui de la première.

(1) Entretien particulier, novembre 1929.

« J'ai eu l'honneur d'exposer à Votre Majesté, écrivait Ziwar Pacha, qu'il y a une nouvelle Chambre des Députés qui dès l'abord a marqué son dessein de persister dans une politique dont le Chef n'a pas hésité dans sa lettre de démission, à reconnaître les calamités qu'elle a values au Pays, surtout que les circonstances qui avaient déterminé cette démission et entraîné la dissolution de la Chambre, demeurent les mêmes. »

Le développement et la solution de cette récente crise dépassent par leur portée le cadre de la vie constitutionnelle. De plus Ziwar est entré en contradiction avec lui-même dans les différentes lettres qu'il a adressé au Roi.

Lors de la première dissolution il écrivait que: « La consultation nationale sur la conduite politique des partis s'imposait comme une nécessité ».

Après les élections, quand il forma son cabinet parlementaire, il déclarait accepter le verdict du peuple (qu'il croyait lui être favorable).

Mais dès qu'il s'aperçut que la consultation nationale lui avait été défavorable, il la déclara « néfaste » à l'intérêt du pays.

Ziwar Pacha se considérait-il donc comme le tuteur du peuple? Comment conciliait-il son attitude avec le respect qu'il affichait pour la souveraineté nationale? Et où pensait-il que l'on pourrait trouver des garanties contre de telles manifestations de l'arbitraire?

---



## CONCLUSION

Les rapports entre les pouvoirs ont toujours prêté à la critique du côté du pouvoir exécutif.

Tout d'abord, lors des élections, pour favoriser une majorité antiwafdiste, le gouvernement eut recours à la corruption électorale et aux menaces contre les partisans du Wafdt. En dépit de ces mesures, le Wafdt ayant obtenu une majorité absolue qui lui permettait de prendre le pouvoir, le gouvernement nia, en premier lieu, officiellement l'exactitude du résultat des élections; puis, il forma un ministère sans consulter le chef du Wafdt. Enfin, malgré l'élection de Zagloul Pacha à la présidence, élection qui était une preuve manifeste de l'impopularité du ministère, Ziwar Pacha refusa en fait, sinon en apparence, de donner sa démission et n'hésita pas à dissoudre la Chambre contre le verdict national.

Le peuple égyptien a prouvé une fois de plus, qu'il méritait son indépendance. Il a montré la constance et la force de son respect des principes constitutionnels. Il a donné un vif exemple de son énergie. En dépit de toutes les mesures prises pour peser sur l'opinion publique, pour étouffer les désirs d'indépendance et de souveraineté nationale, malgré la loi électorale à deux degrés malgré la censure, malgré l'interdiction des réunions publiques, les mesures arbitraires prises contre la liberté individuelle les abus de pouvoir exercés par le gouvernement contre les paysans, les fonctionnaires et tous les partisans wafdistes, en dépit de tous ces empiètements antidémocratiques, la Nation égyptienne triomphé de la politique anglaise.

## CHAPITRE III

### LA TROISIÈME CRISE

---

#### § 1. — Le retour temporaire à la vie parlementaire

A la suite de ces événements, le cabinet Ziwar incertain de jamais arriver à élire une Chambre antiwafdiste, pensa une fois de plus changer la loi électorale. Il fallait une loi qui réduisit le corps électoral de façon que le gouvernement pût exercer une influence plus grande sur les électeurs.

Un nouveau décret parut, d'après lequel les nouvelles élections à la Chambre étaient ajournées jusqu'à la promulgation de la nouvelle loi électorale (1). Que penser de ce nouveau décret? w

Il ressemble à celui du 9 janvier 1925 lequel ajourna les élections de la deuxième Chambre. Comme lui, il s'appuyait sur l'article 41 de la constitution, comme lui il est illégal et nul, et le pouvoir exécutif en le prenant, a de nouveau largement dépassé les limites constitutionnels de sa compétence.

Des mois s'écoulèrent et la loi électorale n'était toujours pas promulguée. La vérité est que le gouvernement s'appuyant sur l'Angleterre et voyant l'impossibilité d'avoir une Chambre selon ses désirs, préférait remettre à une date

(1) *La Liberté*, 19 janvier 1925.

incertaine les élections de la nouvelle Chambre. L'Angleterre voulait arriver à supprimer doucement par l'intermédiaire d'un cabinet indigène le régime parlementaire en Egypte.

Mais les évènements qui suivirent mirent de nouveau en échec la politique anglaise.

Lord Allenby, Haut-Commissaire britannique au Caire, donna sa démission et fut remplacé par Lord Lloyd, impérialiste de premier plan.

L'Egypte sentant le danger d'une telle nomination réclama plus rigoureusement la promulgation de la nouvelle loi électorale et le retour à la vie parlementaire.

Pour calmer l'opinion publique et faire une propagande contre le Wafd, les ministres opérèrent une campagne électorale dans tous le pays, demandant l'appui du peuple et condamnant la politique de Zagloul Pacha, qui était, disaient-ils, très dangereuse pour les aspirations nationales. Ils promirent la promulgation de la nouvelle loi électorale (1).

Pendant que les Ministres jouissaient d'une liberté entière pour faire leur propagande, les wafdistes étaient surveillés, leurs réunions interdites.

Voilà comment le Cabinet Ziwar entendait le respect de la constitution et la sauvegarde des droits individuels qu'il garantissait.

Cependant un évènement grave se produisit.

Pour des raisons de parti, les libéraux donnèrent leur démission au Cabinet. Zimar Pacha forma donc son troisième cabinet qui fut un cabinet entièrement unioniste.

Les libéraux commencèrent à leur tour à attaquer l

(1) *Al Ahram*, 7 août 1925.

cabinet et se rapprochèrent des wafdistes pour lutter contre le gouvernement.

C'est dans cette atmosphère troublée que Lord Lloyd débarqua à Alexandrie le 23 octobre 1925.

Le nouveau Haut Commissaire voulait entreprendre une politique décisive pour trancher la question égyptienne, il voulait s'immiscer dans toutes les affaires du Pays, et finalement représenter la politique impérialiste en Egypte et annihiler le mouvement nationaliste.

Il déclara, dès son arrivée, qu'il visiterait tout le pays, déclaration qui fit grand bruit dans tous les milieux. De quel droit et en quelle qualité le Haut Commissaire voulait-il visiter le Pays? (1)

Tous les journaux et l'opinion publique se révoltèrent contre cette politique nouvelle. L'idée de l'union sacrée entre tous les partis se manifesta. Il fallait s'unir contre le gouvernement du Haut commissaire pour sauvegarder les intérêts du pays et réclamer le retour immédiat à la vie constitutionnelle.

*Al Ahram*, le journal le plus important du Caire, oublia une série d'articles critiquant la politique anglaise et exigeant l'union des partis (2). Il ne faisait ainsi qu'exprimer la pensée et les désirs du peuple égyptien. En présence de la nouvelle politique anglaise, et du mépris continu des principes constitutionnels, la nation voulait, y mettre un terme coûte que coûte.

Le gouvernement approuvé par les Anglais s'empessa d'étouffer le mouvement politique dans le pays. Pour arri-

(1) *Al Ahram*, 28 octobre 1925.

(2) *Al Ahram*, 14-28 octobre 1925.

ver à son but, il promulgua un décret qu'il nomma « *Loi sur les associations politiques* ».

Ce décret portait de graves restrictions aux associations politiques. Il imposait aux partis la présentation des listes contenant les noms de leurs membres et de leurs partisans. Elle indiquait des mesures purement administratives pour la dissolution des associations contrevenantes, la fermeture de leurs locaux et la confiscation de leurs fonds et de leurs installations (1).

Ce décret a soulevé un très grand mécontentement populaire.

On comprit que le gouvernement voulait écraser les partis d'opposition.

Au point de vue constitutionnel, le décret loi était illégal pour plusieurs raisons.

D'abord, il portait le nom de « *Loi sur les associations politiques* », or le mot « *Loi* » ne peut pas être donné à un décret-loi qui prend sa force dans l'article 11 de la constitution. On appelle *Loi*, les dispositions votées par les deux chambres et sanctionnées par le Roi, en d'autres termes les dispositions du corps législatif. La constitution est très claire sur ce point. L'article 25 stipule « *Aucune loi ne sera promulguée si elle n'a été votée par le Parlement et sanctionnée par le Roi* ».

Ensuite, ce décret prend sa force dans l'art. 41 de la constitution. Or, nous avons déjà montré plusieurs fois les conditions nécessaires pour le jeu de cet article. Ces conditions n'étaient pas remplies au moment de la promulgation du décret-loi. La chambre était dissoute et l'urgence était plus que douteuse.

(1) *La Réforme*, 31 octobre 1925.

En outre, les décrets violaient la constitution en restreignant les droits individuels garantis par elle.

L'article 11 stipule que le pouvoir décrétaire doit être exercé dans les limites constitutionnelles, qu'il faut que les décrets ne soient pas contraires à la constitution.

Or, le droit de s'associer est garanti par l'article 21 de la constitution « Les Égyptiens ont le droit de s'associer. La loi règle l'exercice de ce droit ».

Enfin, l'article 56 de la constitution stipule « toutefois, les dispositions relatives à la forme représentative et parlementaire à l'ordre de la succession au Trône et *aux principes de la liberté et égalité garanties par la présente constitution* ne peuvent faire l'objet d'une proposition de révision ».

En vertu de ce texte le Parlement lui-même ne peut porter atteinte aux droits individuels. Comment donc le pouvoir exécutif pouvait-il seul par un simple décret porter atteinte aux droits d'association ?

Nous pouvons ainsi affirmer que ce décret-loi est complètement contraire à la constitution et doit être considéré comme nul.

Devant cette violation éclatante de la constitution chaque parti se réunit pour prendre une décision.

Le parti nationaliste, le moins nombreux des partis politiques égyptiens, prit la tête du mouvement d'opposition et dans un ordre du jour publié dans tous les journaux il déclara qu'il n'obéirait pas aux dispositions du décret-loi, laissant au gouvernement le soin de sévir contre lui, de fermer ses locaux et de confisquer les fonds et les installations qui s'y trouvent (1).

(1) *La Réforme*, 2 novembre 1925.



Cette décision fut approuvée par les journaux des autres partis. Le *Balagh*, organe officiel du Wafd considéra que « c'est la seule voie à suivre dans les circonstances actuelles » (1). Le journal *Assyassa* qui est l'organe des libéraux constitutionnels écrivit que ce décret poussait à la révolte (2).

Le parti libéral déclara refuser de se soumettre à la loi sur l'association publique.

Le parti wafdiste de son côté, adopta une décision semblable dans un manifeste où il proclama l'illégalité de cette loi.

« La loi sur l'association politique, déclare le Wafd (3), a été reniée par toutes les classes de la population. Tout le monde l'a jugée comme étant une calamité contre la Constitution et une catastrophe contre la liberté. Tous ceux qui ont lu cette loi en ont déduit que c'était une vengeance dirigée contre les adversaires du parti qui détient le pouvoir et un coup visant tout particulièrement au cœur le Wafd, dans le but de le dissocier et de le disperser. Mais c'est un trait qui manquera certainement son but et un dessein condamné à mort; car le Wafd égyptien représente une idée qui s'est emparée des âmes, tel un dogme de foi, et un principe qui s'est enraciné dans les cœurs, c'est le principe de l'indépendance complète qui ne souffre aucun emargement ni aucune modification. L'indépendance, représentant de ce principe subsistera tant que durera l'occupation et tant que l'indépendance sera un but vers lequel on aspire, et si la force venait à éliminer quelques-uns de ses membres, ils ne tarderaient pas à être immédiatement remplacés. Il y a déjà plusieurs années que le Wafd s'est formé et ses représentants ont toujours été connus et à chaque époque eux-mêmes ont assumé les charges du pouvoir plusieurs fois durant. De plus, les membres de cet organisme quoique d'un nombre limité, n'en sont pas moins innombrables, c'est-à-dire la grande majorité des Fils de cette Nation. Il serait par conséquent, incompréhensible que le Wafd, en présence de ce

(1) *Al Balagh*, 1<sup>er</sup> novembre 1925.

(2) *Assyasa*, 1<sup>er</sup> novembre 1925.

(3) *La Réforme*, 5 novembre 1925.

état de choses, puisse renoncer à sa vie antérieure en reniant sa présente qualité et veuille recommencer une vie nouvelle dont l'existence devra dépendre de la volonté de ses adversaires qui veulent, en écrasant le Wafd, empêcher le réveil national lui, le symbole de la Nation et son porte-drapeau. Les signataires de ce manifeste ont prêté serment devant Dieu et les hommes et les pouvoirs publics ont fait de même, d'être fidèles envers la Patrie et obéissants envers la Constitution. C'est en application de ce grand serment que le Wafd égyptien renie le décret qui vient d'être promulgué et considère que son exécution constitue un crime immense; et que souscrire à ces prescriptions, est un parjure criminel. Le Wafd proclame avec la raison et l'amour-propre de celui qui a conscience de sa dignité, qu'il n'est nullement effrayé. Que la force fasse ce que bon lui semblera. Entre le Wafd et la force il y a une limite que Dieu a tracée, il y a aussi la volonté nationale et la justice des Tribunaux. »

*Le Caire, 4 novembre 1925.*

Dans cette atmosphère troublée une nouvelle thèse pleine d'intérêt pour le retour à la vie constitutionnelle a été soutenue par un juriste très influent, Amin el Rafie, le directeur du Journal « *El Akbar* ».

Il expose tout d'abord les conditions générales qui sont nécessaires pour la validité d'une dissolution (1), dans l'énumération suivante, texte de l'ouvrage bien connu de Mr. Matar « *La dissolution des Assemblées législatives* ». Ce sont:

- 1<sup>o</sup> La présence d'une chambre;
- 2<sup>o</sup> Une dissolution valable c'est-à-dire prononcée par un acte du chef de l'Etat, ordonnance ou décret régulier en la forme et au fond;
- 3<sup>o</sup> La convocation des électeurs pour une nouvelle chambre suivant les conditions exigées par chaque Constitution.

(1) *Al Akbar*, 8 au 20 novembre 1925.

Maitre Raffie s'attache à dégager les conséquences qui résulteraient du fait que la troisième condition n'existerait pas. D'après les théoriciens du droit constitutionnel, il distingue entre les 2 cas suivants :

Si la constitution a prévu que l'acte même de dissolution doit déterminer la date des élections et la réunion de la chambre, l'acte de dissolution qui ne porte point ces indications est nul de plein droit.

Si la constitution a simplement ordonné que les élections aient lieu dans un délai déterminé, sans exiger que l'acte de dissolution en fixe la date, dans ce cas, il y a lieu d'attendre jusqu'à l'expiration du délai. A ce moment s'il n'y a convocation ni des électeurs, ni de la chambre, la dissolution sera tenue pour nulle et la dernière chambre devra reprendre son existence.

Appliquant ces principes généraux à la dissolution de la chambre du 23 mars 1923, Maître Rafie conclut :

Le décret du 23 mars détermine la date des élections comme l'exige la constitution. Le 23 mai, la chambre a fixé la date de la réunion du Parlement au 1<sup>er</sup> juin mais le gouvernement n'a pas exécuté ce décret, au contraire, il en a promu un autre par lequel il reculait les élections. Que ce dernier décret soit illégal, cela est évident, puisqu'il est contraire à l'art. 89 de la constitution qui exige que les élections se déroulent dans les deux mois qui suivent la dissolution et que le Parlement soit réuni dans les dix jours qui suivent ces élections.

Nous nous trouvons donc devant un décret que le gouvernement a négligé d'exécuter. Et comme le délai indiqué dans le décret de dissolution, et qui est une condition pour que la dissolution soit légale, est expiré sans une nouvelle

réélection, ce décret doit être tenu pour nul à la date du 23 mai. On conclut de cette nullité absolue à la survivance de l'ancienne chambre, au point de vue juridique.

S'appuyant ensuite sur l'article 96 de la constitution, aux termes duquel : « le Parlement est convoqué chaque année en session ordinaire avant le troisième samedi de novembre ; à défaut de convocation, il se réunit de plein droit à cette dernière date. » Maître Rafie ajoute qu'étant donné que les députés ont juré de respecter la Constitution c'est un devoir pour ceux-ci de se réunir le 21 novembre qui est le troisième samedi de novembre. Cette thèse souleva une vive discussion dans la presse, elle trouva de très nombreux partisans dans le pays.

« *Le Balagh* » journal wafdiste l'adopta notamment mais en l'appuyant sur un autre raisonnement.

Pour lui, l'illégalité du décret de dissolution découlait non de l'absence d'élections en temps voulu, mais de l'inconstitutionnalité de la dissolution, la chambre ayant été dissoute deux fois pour la même raison. Comme nous l'avons montré en effet, la dissolution était nulle et du point de vue juridique la chambre dissoute existait (1).

*Le Balagh* n'en était pas moins d'accord avec M<sup>r</sup> Rafie sur le plein droit du Parlement de se réunir le 21 novembre (2).

Zaglool Pacha lui-même encouragea cette thèse dans un discours prononcé le 13 novembre (3).

« La deuxième dissolution, dit-il, est illégale, car elle a eu

(1) *Al Balagh*, 15-18 novembre 1925.

(2) Ci-dessus Page 328 et suivantes.

(3) *Al Balagh*, 14 novembre 1925.

pour cause le même motif que la première; une autre illégalité s'ajoute à la précédente, résultant du décret arrêlant les élections. Si le droit l'avait emporté dans la chambre, celle-ci aurait refusé une dissolution provenant de cet ordre illégal et elle aurait continué à se réunir par respect de la constitution. Si elle avait accepté cette dissolution par erreur, la dissolution aurait été annulée par la même illégalité provenant du deuxième décret ».

La chambre devait donc se réunir sans attendre le troisième samedi du mois de novembre. Mais la force chez nous prime le respect de la Constitution.

Le parti unioniste était le seul à s'opposer à cette thèse. Il soutenait les propositions suivantes:

1<sup>o</sup> Le décret de dissolution est légal, parce que conforme aux conditions exigées par la Constitution ;

2<sup>o</sup> La non exécution de ce décret ne le rend pas caduc ;

3<sup>o</sup> Le décret de dissolution a mis fin au mandat des députés. L'application de l'article 96 d'après lequel le parlement doit se réunir de plein droit le troisième samedi de novembre est de ce fait impossible.

Nous repoussons énergiquement cette opinion. Elle repose d'une part sur une base fautive. Elle aboutit d'autre part à une conséquence inadmissible.

Dans un régime constitutionnel, le pouvoir exécutif pourrait arriver à annuler légalement les règles de la constitution au moyen de décrets successifs, tout en déclarant qu'il demeure dans les limites de la Constitution.

La thèse de Maître Rafic triompha du fait que le Président de la Chambre des Députés et le Vice-Président du Sénat

convoquèrent les membres du Parlement pour le 21 novembre (1).

Le Gouvernement publia une note pour donner l'ordre d'empêcher par la force la réunion du Parlement (1):

« Il paraît, dit la note, que d'anciens députés ayant fait partie de la Chambre dissoute par le décret du 25 mars dernier, auraient l'intention de se réunir le samedi 21 novembre courant, prétendant que la constitution leur reconnaîtrait ce droit. Le Gouvernement croit de son devoir d'attirer l'attention de ces anciens députés sur le fait qu'ils ont cessé, à partir de la date du décret de dissolution, d'avoir une qualité représentative quelconque et qu'en conséquence, toute réunion qu'ils tiendraient serait illicite. Le Gouvernement tient aussi à avertir MM. les sénateurs qu'en cas de dissolution de la Chambre des députés, la session du Sénat est suspendue et que par conséquent, toute réunion du Sénat avant la convocation de la nouvelle Chambre serait pareillement illicite. Enfin, le Gouvernement rappelle que toute réunion du Parlement en dehors des locaux qui lui sont affectés serait également illicite et prévient qu'il est décidé à empêcher *manu militari* toute réunion soit dans les locaux du Parlement, soit en tout autre lieu. Le Gouvernement prie donc, tant les anciens députés que les sénateurs, de s'abstenir de toute tentative de tenir une réunion illicite. Le Gouvernement met la dernière main à la nouvelle loi électorale, qui sera promulguée prochainement et qui permettra la préparation de nouvelles élections rendues nécessaires par le décret de dissolution du 25 mars dernier. »

*Le Caire, 18 novembre 1925.*

Le 21 novembre, le Parlement fut occupé par l'armée égyptienne et la police en cerna tous les issues.

Les députés et les sénateurs se réunirent à l'hôtel Continental. Chaque chambre s'était réunie seule. A la chambre des députés, Zaglool Pacha proposa de procéder avant tout à l'élection du bureau. L'opération fut commencée immédiatement.

(1) *La Réforme*, 19 novembre 1925.



Zaglool Pacha élu Président, prononça l'allocution suivante :

« Je vous remercie vivement et je répète aujourd'hui ce que j'ai déjà dit lors de ma dernière élection à la présidence de la Chambre. Je n'appartiens à aucun parti, mais je représente la Constitution.

Je suis très heureux de constater que cette occasion nous a permis de vous entendre et de vous réunir pour sauver la constitution. Je proclame dès maintenant que je ne nourris aucune rancune contre personne et n'ai aucune préférence pour les uns ou pour les autres. Nous sommes tous les serviteurs de la Patrie. Laissons les questions futiles de côté, travaillons avec fermeté et sacrifions-nous pour la Patrie. Jurons tous ensemble de ne pas laisser la Constitution entre les mains des despotes et que chacun de nous est prêt dans ce but à faire le sacrifice de sa vie. »

Puis Zaglool Pacha la main levée, prêta le serment suivant répété par tous les autres membres.

« Je jure par Dieu, de sacrifier ma personne, ma fortune et tout ce que je possède pour sauvegarder la Constitution, celui qui contrevient à ce serment sera considéré comme traître à la Patrie. »

Enfin les parlementaires prirent les décisions suivantes.

1<sup>o</sup> Protester contre les agissements inconstitutionnels du Ministère et contre l'interdiction par la force de la réunion des parlementaires au siège du Parlement ;

2<sup>o</sup> Proclamer la méfiance du Parlement dans les ministères conformément à l'art. 65 de la Constitution ;

3<sup>o</sup> Considérer la session Parlementaire comme légale et continuer les réunions des deux chambres aux dates et dans les lieux qui seront fixés ultérieurement ;

4<sup>o</sup> Publier les dites décisions dans tous les journaux.

Une délégation composée de Fathalla Barakaï Pacha (Wafdiste) et de Abdel Hamed Said Bey (nationaliste) viendra

Alexandrie pour se rendre au Palais de Montazah dans le but de soumettre au Souverain les décisions qui avaient été prises par les parlementaires (1).

Puis, son Excellence Zagloul Pacha, adressa au directeur du Cabinet Royal au Palais de Montazah un télégramme dans lequel il lui faisait part des décisions prises par les parlementaires.

« En raison de l'intention de la Chambre de tenir ses assises et en raison de l'opposition manifestée par le Gouvernement, en vue de disperser par la force toute réunion du Parlement, au siège qui lui est dévolu;

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que la Chambre des députés s'est réunie au Continental Hôtel où, conformément à son règlement intérieur, elle a élu son bureau comme suit :

*Présidence* : Saad Zagloul.

*Vice-présidence* : Mohamed M. Ahmoud et Abd el Hamud Seïd.

*Secrétariat* : Wissa, Wannef, Aly Ahmed, Abdelgaffer et Abdelgahil, Abon Samra.

*Contrôle* : Aly Hussein, Chawki El Khatib et Abdel Ibrahim.

Veuillez donc, en conformité de l'art. 5 du règlement intérieur, porter cette décision à la connaissance du Souverain avec l'hommage de notre profond respect. »

*Le Président de la Chambre des députés :*

SAAD ZAGLOUL.

Les sénateurs et les anciens députés qui avaient participé à la réunion du Continental adressèrent de leur côté aux Légations des Puissances étrangères, au Caire, une note où ils protestent, en premier lieu de leur attachement à la constitution, et avertissent, d'autre part, les gouvernements étrangers, que tout traité ou pacte conclu entre eux et le cabinet actuel, anticonstitutionnel, ne saurait engager le pays. Cette note était ainsi conçue :

(1) *Réforme* : mêmes dates.

« Monsieur le Ministre plénipotentiaire,

« Les soussignés sénateurs et députés du Parlement égyptien prennent le monde civilisé à témoin qu'ils n'ont d'autre désir que de se conformer aux prescriptions de la Constitution égyptienne ainsi qu'au devoir national dans le cadre de leurs attributions qui consistent à exercer un contrôle efficace sur les actes du Gouvernement.

Mais le ministère qui est parvenu au pouvoir au mépris de la constitution, ne veut nullement s'en dessaisir, il s'oppose par la force au désir des représentants de la Nation de se réunir.

La nécessité s'impose par conséquent de prévenir les ministres de toutes les puissances étrangères que tout acte conclu ou à conclure par l'actuel Gouvernement ou tout autre Gouvernement inconstitutionnel ne peut nullement engager la Nation égyptienne, en quoi que ce soit, tant en ce qui concerne les traités internationaux, que pour tous les autres accords territoriaux ou financiers de quelque nature que ce soit, il est hors de doute que la présente communication concerne tout ce qui rentre dans la compétence du pouvoir exécutif et tout ce qui est du ressort d'une quelconque autorité qui est placée sous le contrôle de ce même pouvoir exécutif.

C'est pour ces motifs que nous avons l'honneur, Monsieur le Ministre, d'adresser ce communiqué à votre Gouvernement avec toute la considération qu'il mérite.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre profond respect. »

D'autre part les députés Zagloolistes protestèrent contre les diverses mesures prises par le gouvernement: dissolution de la chambre, ajournement des élections, interdiction aux Parlementaires de se réunir, dans une déclaration à la Nation..

« Nous, sénateurs et députés, membres du Parlement, qui s'est réuni le 23 mars 1925, nous avons l'honneur de porter à la connaissance de l'opinion publique que nous sommes fermement attachés à notre qualité de représentants de la Nation, qualité qui ne s'est à aucun moment détachée de nous, car la

(1) *La Réforme*, mêmes dates.

dissolution de la seconde Chambre des députés était un acte qui n'avait aucune valeur étant donné qu'il était basé sur les mêmes motifs qui avaient déterminé la dissolution de la première Chambre.

D'autre part, le décret qui a été rendu le 28 mars dernier, ordonnant le renvoi des élections législatives à une date indéterminée, contrairement aux termes du décret de dissolution de la Chambre, n'a fait qu'augmenter les éléments de cette nullité. Nous pensions, néanmoins, que le Gouvernement s'empresserait de nous convoquer afin d'effacer les traces de cette double nullité dont il s'est prévalu. Le Gouvernement n'a pas fait son devoir ainsi qu'il est écrit dans la constitution. Il n'a pas tenu non plus les engagements qu'il avait pris et qui consistent en de nouvelles élections. Une fois de plus, le Gouvernement a prouvé qu'il était mal intentionné et qu'il n'avait d'autre but que d'entraver la vie parlementaire du Pays, car un an a déjà passé et le Parlement ne donne aucun signe de vie.

Les affaires de l'Etat, ses propriétés et ses terres sont gérées d'une façon médiocre et d'une manière fort nuisible à l'intérêt public et privé.

En présence de cette situation, nous avons estimé qu'il était de notre devoir, nous, Membres du Parlement et représentants de la Nation, de nous réunir spontanément en ce jour qui est de troisième samedi du mois de novembre, et cela conformément à la Constitution, à laquelle nous avons prêté serment de respect et de fidélité, mais le ministère qui détient en ce moment le pouvoir s'est opposé par la violence à notre réunion, nous a menacé d'employer la force armée si nous exécutons notre dessein, il a même mobilisé ses forces pour exécuter ses intentions criminelles. Pour épargner une effusion de sang, et dans le but de sauvegarder la paix et la sécurité, nous nous sommes refusés à opposer la force à la force, mais nous prenons la Nation à témoin et nous portons à la connaissance du monde entier notre méfiance dans le ministère actuel et notre indignation de son œuvre, ainsi que notre protestation unanime pour l'emploi de la force contre la décision de nous réunir toutes les fois que l'occasion s'en présentera, que les nécessités l'exigeront, persuadés que la Justice et la Nation nous approuvent et que Dieu est avec nous. »

Après ces événements les Princes tinrent une grande réunion au Caire, au cours de laquelle ils examinèrent longuement l'opportunité de publier un manifeste sur la situa-

tion actuelle, à la suite de la réunion des Parlementaires au Continental.

Les Princes approuvèrent les décisions prises par les Parlementaires, rédigèrent une lettre commune et chargèrent Son Altesse le Prince Youssef Kemal de la présenter au Roi. La lettre attirait l'attention du Roi sur la situation particulièrement critique que traversait le pays et le priaît de bien vouloir rétablir le régime parlementaire (1).

Après cet exposé des événements, une question se pose : la réunion du Parlement en dehors des locaux officiels était-elle légale ?

Nous pouvons affirmer que non.

La Constitution, en effet, donne, sur ce point, une réponse nettement négative : « Le Parlement a son siège au Caire. Toutefois, en cas de nécessité, le siège peut être fixé ailleurs, par une loi. Toute réunion en dehors des locaux affectés au Parlement est illicite et nulle de plein droit.

Cependant, on s'est demandé si, dans certains cas, la réunion en dehors du local officiel, ne serait pas justifiée par la nécessité, du fait que le Gouvernement aurait fait fermer ce local ?

Mais le cas de nécessité n'a-t-il pas été prévu par le texte constitutionnel, qui exige pour le changement de siège, une loi ? Or cette loi, comme toutes les autres, doit être votée par deux chambres et sanctionnée par le Roi, condition qui n'est nullement remplie, d'ailleurs, dans le cas qui nous occupe. Il nous semble donc que nous pouvons affirmer que toute réunion du Parlement en dehors de ses locaux, est illicite et nulle.

(1) *La Réforme*, 24 novembre 1925.



Le 9 décembre, le Gouvernement promulgua la nouvelle loi électorale qui n'adoptait pas le suffrage direct et qui exigeait certaines conditions pour les électeurs.

Le Comité directeur du parti libéral constitutionnel se réunit ensuite pour examiner la situation politique et vota un ordre du jour considérant la nouvelle loi électorale comme inexistante, ce qui revient à dire que les Libéraux voulaient boycotter les nouvelles élections (1).

Le Wafd, de son côté, publia un manifeste dans lequel il déclarait avoir les mêmes intentions :

« Le Wafd condamne de toutes ses forces la loi électorale, « il considère en outre la mise en vigueur de cette loi comme « une révolte contre la Constitution à laquelle révolte, tout « Egyptien devrait refuser de participer. En présence de « l'unanimité des partis refusant de participer aux élections, « le Ministère semble ébranlé (2).

Le 12 décembre Zagloul Pacha invita les députés des partis coalisés à un thé pour ratifier le serment pris par eux au Continental. Les partis condamnèrent de nouveau la politique du gouvernement.

Mais le Gouvernement persistait dans sa politique malgré toutes ces manifestations de mécontentement. Ziwar Pacha, justifia ses démarches en soutenant qu'il ne pouvait s'incliner devant la décision de personnes n'ayant nullement la qualité parlementaire, ni laisser le pouvoir aux mains d'un parti dont la politique eût été néfaste au pays.

(1) *Assyassa*, 11 décembre 1925.

(2) *La Réforme*, 11 décembre 1925.



« Il est impossible, dit-il, à un Cabinet quelconque, de s'incliner devant une décision qui émane de personnes qui n'ont aucune qualité parlementaire. Les membres du Wafd, les Libéraux constitutionnels et les Nationalistes, ne représentent qu'eux-mêmes. Le décret de dissolution a mis fin à leur mandat. A l'heure actuelle, je ne tiens mon autorité et je n'ai de compte à rendre qu'à mon Souverain, cela jusqu'à la réunion du futur Parlement. Ce jour-là, je n'aurai qu'à m'incliner devant la volonté nationale légalement exprimée par ses élus.

Certes, il y avait lieu à de nouvelles élections dans les délais constitutionnels et à la convocation subséquente du Parlement. Mais des nécessités supérieures que tout le monde connaît et devant lesquelles mes adversaires eux-mêmes, s'ils avaient été au pouvoir, auraient dû s'incliner, m'ont imposé la politique que j'ai suivie et dont, en l'absence du Parlement, je n'ai à rendre compte qu'à mon Roi. Et si vous voulez une explication plus détaillée, je vous dirai que je ne pouvais prendre la responsabilité d'abandonner les destinées du pays à la même majorité qui gouvernait l'Égypte si médiocrement à l'époque du meurtre exécrable du Sirdar.

La loi doit être exécutée. Les nouvelles élections doivent se faire et je ne suis nullement effrayé des menaces de boycottage. Le parti qui se présentera seul aux élections sera nécessairement et légalement élu. L'opposition n'existera plus pendant les cinq années de la législature nouvelle et cela du fait du boycottage. »

Cependant l'idée de boycotter les élections était déjà répandue dans le pays, et adoptée par le peuple.

Les omdahs du Marchaz Tala Mounoufiat avaient décidé de boycotter les élections et dans une dépêche au Ministère de l'Intérieur, ils avaient informé les autorités qu'ils refuseraient de prendre livraison des documents relatifs aux opérations électorales. Ce télégramme fut immédiatement porté au Président du Conseil.

L'ordre fut alors donné de convoquer les Omdahs et de leur donner à choisir entre la mise à exécution des ordres du Ministère de l'Intérieur et la révocation, ce qui fut fait.

Dix d'entre eux, refusèrent de cesser la grève, ils furent

révoqués. Quant aux autres, ils donnèrent leur démission (1).

Les Omdahs qui avaient refusé de prendre consignment des listes pour procéder aux opérations électorales conformément aux instructions du Ministère de l'Intérieur, furent jugés en vertu de l'article 108 de la loi de 1923, relative à la grève des fonctionnaires publics.

Le mouvement de grève se répandit dans le pays. Chaque jour, de nouveaux Omdahs se déclarèrent en grève ou donnèrent leur démission.

Les Omdahs comparurent devant les tribunaux. Le juge les inculpait d'avoir contrevenu aux dispositions de l'article 108 de la loi de 1923 sur les grèves. Les inculpés se défendaient comme des politiciens, ils invoquaient les motions votées par les partis de l'opposition, les résolutions prises par le Bureau égyptien ; ils prétendaient en somme que la loi électorale qu'on leur demandait d'appliquer était nulle et non venue, parce qu'elle n'avait pas été sanctionnée par le Parlement.

Le 29 janvier 1926, les partis coalisés se réunirent et prirent la décision de boycotter les élections et de réunir en congrès toutes les personnalités du pays pour délibérer sur la situation du pays.

Ils firent connaître leurs intentions dans un manifeste au pays (2) :

« Le Pays traverse une des phases les plus aigües de sa vie politique. Il a lutté sans répit jusqu'à ce qu'il ait obtenu la charte qui a proclamé la souveraineté de la Nation et instauré le régime constitutionnel.

Mais à peine ce régime fut-il institué qu'il se trouva en butte à la tyrannie qui viola la Constitution et à l'autorité qui se joua de la Législature et de l'Administration.

(1) *L'Espoir*, 30 janvier 1926.

(2) *La Réforme*, 29 janvier 1926.

Le Gouvernement tergiversa, refusa de convoquer le Parlement et laissa passer le délai prévu dans la Constitution pour la session parlementaire, cependant que ses agressions se manifestaient sous diverses formes.

Une inquiétude profonde et un malaise général s'emparèrent de la Nation en face du péril qui menaçait la vie parlementaire. C'est pourquoi les représentants du pays se hâtèrent de se réunir le 21 novembre 1925, de leur propre chef, appliquant ainsi les termes de la Constitution, obéissant à leur conscience. Ils renouvelèrent le serment de respecter la Constitution et de sauver la vie parlementaire. Cette réunion approuvée à l'unanimité par la Nation, fut un avertissement éloquent au Gouvernement d'avoir à cesser ses agressions, à alléger le poids de sa responsabilité, en se hâtant de rétablir la vie parlementaire.

Mais deux mois se sont écoulés depuis cette séance et cependant le Gouvernement maintient son attitude et ne fait aucun cas de la volonté du peuple.

Il ne profite pas de la leçon que comportait la réunion du 21 novembre, dédaigne les décisions prises par les représentants de la Nation, décidé qu'il est à continuer ses violations et à affronter la volonté nationale. En présence d'une situation aussi grave et d'agressions aussi criantes, et respectant le serment prêté, les partis coalisés décident d'un commun accord :

1° De boycotter les élections en exécution des précédentes résolutions prises et unanimement approuvées par la Nation, un nombre considérable d'Omdahs ayant refusé de participer à la comédie des élections et le reste de la population ayant adopté la même attitude.

2° De réunir un congrès auquel prendront part les sénateurs, les députés et les personnalités influentes du pays, en vue de délibérer sur la situation actuelle.

Le Gouvernement se rendra compte, s'il persévère dans ses agissements, de l'importance de cette unanimité.

Le Congrès aura donc à étudier la situation et à prendre telles décisions qu'il jugera nécessaires. Il prouvera qu'en face du danger qui la menace, la Nation s'est unie pour la défense de ses intérêts. »

Le 6 février les sénateurs envisageant la situation critique que le pays traversait, se réunissaient au Club Saadiste pour demander que le gouvernement abrogeât la nouvelle loi électorale contraire à la Constitution et le rétablissement de la

vie parlementaire sur la base de l'ancienne loi électorale. Ces vœux furent formulés dans une « Résolution » qu'ils communiquèrent au Gouvernement (1).

« Un an s'est écoulé depuis que la Nation, privée de son Parlement, est gouvernée par le Ministère seul sous un régime autocratique qui ne s'accorde pas avec l'esprit de ce temps, ni avec l'évolution du Pays.

Ce Gouvernement absolu a disposé des différentes affaires du pays d'une manière qui a porté au droit public et privé un tort grave auquel il est difficile de remédier. Ce tort, causé au pays ne peut être justifié, ni par la Constitution, ni par la loi, ni par un cas de force majeure.

Le mécontentement a gagné les esprits. Les plaintes soulevées par la mauvaise gestion ont atteint un degré qui laisse craindre des conséquences regrettables. Chaque jour qui passe augmente le mécontentement et la colère du peuple qui voit le Gouvernement persévérer dans son attitude et dans son mépris du sentiment public et promulguer des lois diverses réglementant les affaires courantes bien qu'elles ne nécessitent pas une législation.

Le Gouvernement promulgue ces lois tant et si bien qu'elles sont contraires à la Constitution dans leurs formes et dans leurs dispositions. Naturellement, elles ne pourront pas être approuvées par le Parlement lorsqu'il se réunira, parce qu'elles furent illégalement promulguées. De tels agissements ont porté le peuple à croire que le Ministère ne tient aucun compte du Parlement, qu'il n'a pas l'intention de le convoquer et qu'il est décidé au contraire à gouverner seul et à priver le pays de son droit de participer au pouvoir et de bénéficier des prérogatives de la Constitution pour l'obtention de laquelle il a consenti de nombreux sacrifices de toutes sortes. La Nation s'est rendu compte qu'elle n'avait pas à se soumettre aux dispositions contraires à la Constitution et c'est pourquoi un nombre considérable d'Omdahs et de notables ont refusé de participer à la mise en vigueur de la loi électorale.

En présence de cette situation qui a créé une atmosphère de troubles, d'effervescence et d'anxiété pour l'avenir du pays, et étant donné que le malentendu entre la Nation et le Gouver-

(1) *L'Espoir*, 7 février 1926.

nement s'aggrave de jour en jour, nous ne pouvons, en tant qu'Egyptiens et membres de la plus haute Assemblée législative, demeurer indifférents.

Nous sentons qu'il est de notre devoir d'attirer l'attention du Gouvernement, d'y mettre un terme.

Pour empêcher que la situation actuelle ne s'aggrave, et que ce danger ne devienne plus menaçant, nous nous empressons de donner au Gouvernement ce conseil, avant la réunion du Congrès, que les circonstances présentes ont amené les représentants de la majorité à convoquer.

A notre avis, il est nécessaire :

1° Que le Gouvernement mette fin à de tels agissements et notamment que la nouvelle loi électorale ne persiste pas. Appliquer cette loi contrairement à la Constitution et à la volonté nationale, constituerait un danger, étant donné que, par égard à la Constitution, qu'il a fait le serment de respecter, le Parlement pourrait le rejeter et en annuler les effets. Et cela sans parler des conséquences impossibles à prévoir pour le moment, qui résulteraient des tiraillements auxquels donnera lieu l'exécution de cette loi.

2° Que le Gouvernement rétablisse la vie parlementaire et réalise les aspirations du pays en convoquant le Parlement actuel. Cependant, s'il existait des motifs graves nécessitant une nouvelle consultation du peuple, les élections devraient avoir lieu sur la base de la loi, conformes à la Constitution et d'une façon inspirant confiance au Pays.

Voilà ce que nous avons estimé de notre devoir de conseiller au Gouvernement. Nous demandons au Tout-Puissant de nous aider dans notre tâche.

Le gouvernement répondit en demandant aux sénateurs à quelle loi ils faisaient allusion.

Cette déclaration marquait le commencement de sa capitulation, devant la volonté nationale.

La lettre du Premier ministre était conçue en ses termes : (1).

(1) *L'Espoir*, 13 février 1926.



Messieurs,

J'ai pris connaissance de la note en date du 8 février courant que vous m'avez remise au nom des membres de cette Haute-Assemblée politique.

Je ne discuterai pas, pour le moment, les griefs injustement formulés contre le Gouvernement que j'ai l'honneur de représenter. Je ne veux retenir aujourd'hui de la note susdite que sa conclusion exprimant le vœu d'un prompt rétablissement du régime parlementaire. Ce vœu présenté par les membres d'une Assemblée dont j'ai pu apprécier personnellement l'attachement aux intérêts généraux du Pays, concorde exactement avec le souci manifesté déjà par le Gouvernement. Mais je serais désireux de savoir à quelle loi électorale, si ce n'est pas à la loi actuelle, Messieurs les Membres du Sénat font allusion dans la partie finale ainsi conçue : « Cependant, s'il existait des motifs graves nécessitant une nouvelle consultation du peuple, les élections devraient avoir lieu sur la base de la loi conforme à la Constitution et d'une façon inspirant confiance au pays ».

En attendant une réponse sur ce point, veuillez croire aux sentiments de ma considération particulière.

AHMED ZIWAR.

Les sénateurs s'étant réunis de nouveau, précisèrent au gouvernement que la loi électorale conforme à la Constitution est la loi n° 4 de 1924. Dans la lettre qu'ils adressèrent à Ahmed Ziwar à cet effet, ils lui confirmèrent qu'ils considéraient comme nulle le décret promulgué par son cabinet, le 8 décembre 1925:

Excellence,

En réponse à la lettre de Votre Excellence reçue hier soir, nous avons l'honneur de vous informer que la loi conforme à la Constitution à laquelle il est fait allusion dans la résolution des membres du Sénat, est la loi n° 4 de 1924, approuvée par le Parlement, ainsi qu'ils l'ont déclaré dans leurs délibérations

(1) *L'Espoir*, 14 février 1926.



et ainsi que vous l'a dit l'un des nôtres, Mohamed Bey Mahmoud, en vous communiquant des renseignements jeudi dernier.

Quant au décret promulgué par le Ministère de Votre Excellence en date du 8 décembre 1925, les sénateurs ne l'ont nullement envisagé, le considérant comme contraire à la constitution, les termes de leur Résolution sont clairs et n'admettent pas d'interprétation.

Veuillez agréer, Excellence, l'expression de notre profond respect.

MOHAMED ELOUI EL GAZZAR, *vice-président du Sénat.*

MOHAMED MAMOUD KHALIL, *questeur du Sénat.*

Le Congrès se réunit le 23 février dans le Palais de Mahmoud Soliman Pacha. Les membres de tous les corps représentatifs du pays, invités par les partis coalisés accouraient de tous les points de l'Égypte pour assister au Congrès. La plus grande agitation régnait dans tout le Caire. Des manifestations avaient lieu en faveur des membres du Congrès.

Le gouvernement ne put empêcher ces manifestations et il se contenta d'assurer la discipline parmi les manifestants.

Le Congrès se réunit sous la présidence de S. E. Abd el Khalek Sarwat Pacha. Il s'agissait de notifier immédiatement au gouvernement les quatre résolutions prises dans la séance d'ouverture du Congrès :

Excellence,

J'ai l'honneur de vous informer que le Congrès National s'est réuni aujourd'hui au Caire, pour examiner la situation présente du pays et exprimer son opinion.

Le Congrès a convoqué tous les membres des corps législatifs des Conseils Provinciaux des partis coalisés, les représentants, les syndicats, les anciens ministres, les membres des Chambres de commerce, et les journalistes. Les invités étaient au nombre de mille deux cent. Soixante-sept n'ont pas assisté et trente-cinq se sont excusés. Tous les autres étaient

présents. Leur nombre s'élevait à mille quatre-vingt-dix-huit, répartis comme suit : 91 sénateurs, 192 membres de la Chambre actuelle, 65 membres de l'ancienne Chambre, 750 membres des divers corps.

Le Congrès a voté les résolutions suivantes :

1° Appuyer les partis coalisés dans leur protestation contre le Ministère en ce qui concerne ses agissements contraires à la Constitution.

2° Inviter le Pays à prendre part aux élections en vertu de la loi n° 4 de 1924 et demander à tout fonctionnaire et à tout citoyen d'accomplir son devoir qui consiste à activer et à terminer les élections en vue de la vie parlementaire dont le pays est privé depuis longtemps.

3° Il faut jusqu'à ce qu'un Ministère jouissant de la confiance de la Nation soit constitué et que le Parlement se réunisse, suspendre tout travail législatif, suspendre l'examen du budget de 1926-1927 et n'accorder aucun crédit qui ne soit inscrit au budget, suspendre tout ce qui serait de nature à faire supporter au Trésor des dépenses qui ne seraient pas inscrites au budget ou qui entraîneraient une diminution des droits généraux de l'Etat ou de ses droits territoriaux.

4° Election d'un Comité chargé de veiller à l'exécution des décisions prises par le Congrès, d'examiner les motions présentées et de les soumettre à la prochaine réunion du Congrès accompagnées de son avis.

Le jour même, le gouvernement accéda à la demande du Congrès en annulant sa nouvelle loi électorale, et en la remplaçant, suivant la demande des sénateurs par la loi électorale de 1924.

Ce moyen par lequel on mit fin à la crise n'était peut-être pas strictement légal du point de vue juridique, mais il était le seul que le gouvernement eût à sa disposition pour dénouer la situation. Une solution légale n'aurait pas été admise par un gouvernement dont tous les actes précédents étaient illégaux.

(1) *Journal Officiel*, n° 16 extraordinaire, 23 février 1926.

Enfin le gouvernement fixa la date du 22 mai pour les nouvelles élections (1).

Il devait légalement fixer la date du 1<sup>er</sup> juin pour la réunion du Parlement (2). Cependant le décret de convocation ne fut promulgué que le 7 juin : il fixait la date du 10 juin pour la réunion (3).

Les élections se déroulèrent dans une atmosphère de liberté assez grande. On peut dire que les candidats des partis coalisés triomphèrent presque tous. Voilà exactement la composition de la Chambre :

159 Wafdistes ;

29 Libéraux ;

5 Nationaux Etaadistes ;

5 Indépendants.

Zaglool Pacha, chef de majorité ne put former le cabinet, pour raison de santé.

Il délibéra avec Adly Pacha pour qu'il en prit la charge. Cette manière d'agir plut aux anglais qui ne voulait pas voir Zaglool Pacha au Pouvoir.

Dans certains milieux, on déclara que Zaglool Pacha avait été écarté du pouvoir malgré lui.

Le Chef se révoltant contre cette rumeur, déclara aux députés et sénateurs, fêtant son succès, qu'il accepterait de former le Cabinet, s'ils l'en priaient.

Mais les membres de la Chambre ne voulaient pas que Zaglool Pacha formât le cabinet ni qu'il restât à la présidence de la Chambre.

Le Roi convoqua Zaglool afin de le consulter pour la formation du cabinet, Zaglool répondit qu'il s'était entendu avec Adly Pacha pour que celui-ci formât le nouveau ministère.

(1) *Journal Officiel*, n° 31 extraordinaire, 3 avril 1926.

(2) Art. 89 de la Constitution.

(3) *Journal Officiel* n° 53 extraordinaire 7 Juin 1926

Les Nationalistes, fidèles à leurs principes refusèrent de s'associer au ministère. En raison de cette abstention Adly Pacha composa son nouveau ministère, avec le concours des Wafdistes en majorité et les Libéraux.

Le Parlement tint sa première séance le 8 mai. Le discours du trône ne différait pas des discours précédents; il traduisait toujours le désir d'indépendance.

Le Parlement commença son travail comme à l'habitude témoignant comme toujours qu'il était le maître du pays.

Dès la première réunion du Parlement Zaglool Pacha fut élu Président de la Chambre.

Le gouvernement resta en accord avec les Chambres jusqu'au 18 avril 1927. A la séance du 18 avril, à l'occasion de la discussion du budget, il y eut plusieurs critiques dirigées contre la politique financière du Gouvernement, mais au même moment, la Chambre avait à témoigner sa satisfaction au gouvernement qui, selon le vœu qu'elle avait exprimé, avait déposé près d'un demi-million du budget à la Banque Misr pour le monnayer. On proposa de voter une adresse de remerciement au Gouvernement. La motion était ainsi conçue:

« La Chambre, remerciant le Gouvernement actuel pour l'appui qu'il a donné à la Banque Misr, depuis qu'il est au pouvoir, souhaite qu'il continue à le lui prêter d'une manière encore plus large, en la chargeant des opérations qu'elle peut exécuter et qui profiteraient tant à elle qu'au Gouvernement, telles que achat de valeurs de Bourse, émission de chèques pour l'étranger, dépôt d'une partie des fonds publics, dépôt des sommes se trouvant au Ministère des Wakfs pour le remplacement des biens Wakfs vendus, toutes opérations qui sont de nature à développer le champ d'action de la Banque spécialement en ce qui concerne les avances sur le coton » (1).

(1) Séance du 18 avril 1927.

La Chambre rejeta ce projet et le Président du Ministère considérant ce refus comme une marque de méfiance, donna sa démission :

S. E. le Président du Conseil des Ministres,

Au cours de l'examen du rapport de la Commission des Finances, le Gouvernement a entendu des critiques formulées par plusieurs honorables membres. Ces critiques ont été suivies d'une décision prise par la Chambre au cours de cette séance. Le Gouvernement estime que cette décision et ces critiques, avec tout ce qu'elles comportent de blâme, l'obligent, pour sauvegarder sa dignité, à résigner le pouvoir (1).

Il nous paraît que le Cabinet montra un peu trop de susceptibilité et de précipitation dans sa décision. La Chambre n'entendait certainement pas, par ce refus, témoigner sa méfiance au Cabinet.

Tout d'abord, en effet, la motion ne comprenait pas uniquement des remerciements à l'adresse de la Chambre, mais aussi certaines propositions relatives à la politique financière. Dès lors, le rejet de la motion pouvoit être considéré comme atteignant les requêtes présentées par la Chambre.

Enfin, et surtout, ainsi que l'a fait remarquer Hassan Sabri Bey, il existe une grande différence entre un vote de confiance et un vote de remerciement au Gouvernement. On ne saurait confondre l'un et l'autre et l'on peut fort bien « avoir confiance dans le Cabinet sans être pour cela obligé de lui voter des remerciements (1). »

Il semble donc bien que le Cabinet ait mal interprété l'attitude de la Chambre.

(2) Même séance.

(1) Même séance.

Le 26 avril le nouveau Cabinet fut formé par Sarwat Pacha avec le concours des membres du précédent Cabinet ce qui marque bien que la majorité de la Chambre n'avait pas changé et qu'elle était toujours favorable au Gouvernement.

Dans l'exposé de son programme Sarwat Pacha fit d'ailleurs part de sa ferme intention de continuer la politique de son prédécesseur.

« Notre Ministère aura pour principale tâche de suivre la voie tracée par le précédent Cabinet, relativement à la consolidation du régime parlementaire. D'ailleurs, notre programme tant en ce qui concerne la politique de réforme que la gestion des affaires publiques, est identique au programme qu'il avait adopté et qui a été exposé dans les deux derniers discours du Trône.

Nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire d'ajouter quelque chose à ce programme clair et complet. Le précédent Cabinet en a déjà exécuté une partie, dans la mesure où le temps le lui a permis; nous consacrerons nos efforts à en exécuter le reste.

La Chambre a entre les mains le budget de l'Etat élaboré par le précédent Ministère. Nous déclarons accepter ce budget et en faire la base de nos travaux (1). »

## § 2. — Le coup d'État

Le temys n'était pas loin, où l'intransigence justifiée du Parlement sur le maintien de ses droits allait décider le Gouvernement à une attitude irréparable : au coup d'Etat.

Un évènement significatif se produisit au cours du mois de Mai, qui nous montre à quel point le Parlement était jaloux de ses prérogatives : c'est l'incident de Miniah.

Le Haut Commissaire britannique mécontent de l'influence

(1) Séance du 27 avril 1927.



prépondérante du Parlement et de l'intérêt suscité dans tout le pays par sa politique, décida d'organiser une petite manifestation personnelle ayant pour but de remonter son prestige. Il prépara en sous-main un banquet auquel il se fit inviter par quelques notables de Miniah. L'événement prit des proportions imprévues. La presse fit courir le bruit que les Moudirs s'associant aux notables avaient eux-mêmes distribué des invitations, sous enveloppe à cachet gouvernemental.

Dès le lendemain du banquet, le ministère fut interpellé par la Chambre au sujet de cet événement :

A S. E. le Président du Conesil des Ministres et Ministre de l'Intérieur,

J'ai l'honneur d'adresser à Votre Excellence l'interpellation suivante :

Les journaux ont annoncé qu'un Comité composé de quelques habitants de la Moudiriah de Miniah a invité Sa Seigneurie le Haut-Commissaire britannique à visiter la ville de Miniah. Les personnes qui composaient ce Comité n'avaient, il est vrai, aucun caractère représentatif, mais cette visite eut effectivement lieu le samedi 30 avril écoulé. Les autorités de Miniah sont intervenues dans la distribution des cartes d'invitation aux Omdehs et notables de la Moudiriah et, grâce à leur prestige et aux fonds du Conseil provincial, ils ont pu organiser cette réception à laquelle ont participé le Moudir de Miniah, les fonctionnaires et les soldats. Dans le discours de bienvenue qu'il a prononcé en présence des dits fonctionnaires, le Président du Comité a laissé entendre que le Comité représentait la Moudiriah et qu'il avait été délégué par elle pour recevoir le représentant de Sa Majesté britannique. Le Haut-Commissaire répondit en des termes qui ne sauraient émaner que d'un souverain à ses sujets. Le Moudir est allé même jusqu'à traduire en anglais le discours du Président du Comité.

Tels sont les faits relatés par les journaux. Il en résulte que les autorités de la Moudiriah ont donné aux invitations

et à la réception du Haut-Commissaire un caractère officieux sinon officiel.

Ces faits ont-ils eu lieu au su et avec l'approbation de S. E. le Président du Conseil des Ministres, Ministre de l'Intérieur?

Dès que la nouvelle de cette invitation lui est parvenue, Son Excellence a-t-elle enjoint au Moudir de ne pas intervenir dans l'invitation ni dans la réception?

Le fait d'avoir toléré ces actes s'accorde-t-il avec la dignité du pays? Est-il en harmonie avec les traditions régissant les rapports entre le représentant d'une Nation étrangère auprès d'un Etat indépendant d'une part, et le peuple et le Gouvernement de cet Etat d'autre part?

Quelles sont les mesures prises par S. E. le ministre à cet égard? S'il n'a rien fait, comment se propose-t-il de sauvegarder la dignité du Gouvernement et d'empêcher le retour de pareils actes, qui non seulement portent atteinte à l'indépendance du pays, mais sont aussi contraires aux usages établis?

*Le 17 mai 1927.*

HUSSEIN OMAR,

*Député de Machtoul (1).*

Dans la discussion qui suivit, Hussein Omar jugea sévèrement la manière d'agir des fonctionnaires qui avaient pris part au banquet, et ses attaques atteignaient indirectement l'attitude du représentant britannique et la politique anglaise elle-même. Il est intéressant de voir, comment, en pleine tribune, Hussein Omar osa traiter ceux de ses compatriotes qui avaient pris part à une manifestation qu'il jugeait « anticonstitutionnelle » :

« Pour l'opinion publique, cette invitation adressée au Haut-Commissaire, constituait pour ces personnes une sorte de suicide politique et moral; elle révèle en même temps l'extrême bassesse de ceux qui l'ont lancée et les rend coupables de haute trahison envers leur Patrie, tache indélébile qui les poursuivra jusque dans leur postérité. »

(1) Séance du 26 mai 1927.

Les autres députés s'associèrent à cette indignation et montrèrent le même esprit d'indépendance et de fermeté dans leurs paroles. C'est ainsi qu'un autre député s'écria :

« Le Haut-Commissaire britannique est libre de se rendre partout où il désire et les courtisans sont libres de le recevoir comme ils l'entendent, même à l'égal d'un monarque. Mais le Haut-Commissaire doit se rappeler que l'Égypte est un Etat libre et indépendant et que, dans ce pays, le titre de « Majesté » ne saurait s'appliquer qu'au souverain assis sur le Trône. Je ne vous cache pas, Messieurs, qu'il ne serait ni sage, ni équitable, ni de notre intérêt que, sous prétexte d'entretenir ce que l'on appelle la bonne entente, nous subissions seulement des effrontis. Je ne comprendrais pas que la politique de bonne entente constituât un lien unilatéral obligeant uniquement l'une des parties à l'exclusion de l'autre.

Que vaudrait une entente, pour le maintien de laquelle notre dignité serait foulée aux pieds et notre indépendance compromise? Je suis convaincu, Messieurs, que personne parmi vous ne me désavouera quand j'aurai dit qu'il est de notre devoir de ne rien sacrifier de notre indépendance à cette prétendue bonne entente et que nous devons plutôt sacrifier cette bonne entente à notre indépendance et à notre liberté. »

Le Président du Conseil se justifia de la manière suivante :

« C'est sur l'invitation de quelques notables que le Haut-Commissaire fit une visite à Minieh. Le banquet qui lui fut offert a été organisé par les auteurs de l'invitation. Les agents du Gouvernement n'y avaient d'autre rôle que celui de veiller au maintien de l'ordre. Le Gouvernement estime que les agents de l'Administration n'ont pas à s'occuper de la distribution des cartes d'invitation à ces sortes de réception.

Les informations officielles parvenues au Ministère montrent que les frais du banquet ont été supportés par les personnes qui l'ont organisé. Il n'est pas vrai, comme certains journaux l'ont annoncé, que des réceptions aient eu lieu au Palais de la Moudiriah, que des notables aient été présentés par le Moudir dans la tente qui a servi à la cérémonie, ou que d'autres manifestations officielles se soient produites, étant

donné que pareilles cérémonies sont incontestablement réservées au Souverain du Pays (1). »

A la fin de la discussion, la Chambre vota la motion suivante :

« Ayant entendu les déclarations de S. E. le Président du Conseil des Ministres et les discours des orateurs, la Chambre réproouve la conduite des fonctionnaires dans cette circonstance et l'attitude de certains habitants de la Maudiriah de Miniah qui ne représentaient que leurs propres personnes et comptant sur la sagesse du Gouvernement pour qu'il accomplisse son devoir constitutionnel, elle passe à l'ordre du jour. »

A la suite de ces évènements, le Haut Commissaire ne renouvela jamais sa tentative et nul notable ne s'avisa de le réinviter.

A cette occasion, le Parlement venait de manifester son attachement indéfectible à la politique d'indépendance absolue. Il devait à la session suivante, renouveler l'affirmation de ces tendances, à l'occasion du projet de traité avec l'Angleterre.

La session fut close le 15 juin. En juillet, Sarwat Pacha partit pour l'Angleterre où il entreprit des négociations qui aboutirent au projet Chamberlain-Sarwat. Ce projet fut présenté à Zagloul Pacha qui le rejeta.

Mais au mois d'août, Zagloul Pacha mourait.

L'Egypte perdait en lui le plus grand défenseur de ses droits, le patriote qui s'était consacré tout entier à l'indé-

(1) Même séance.

pendance de son Pays auquel il avait redonné la confiance et la loi dans le triomphe.

Le parti Wafdiste reconnut pour chef Nahas Pacha, nationaliste ardent. Néanmoins l'Angleterre comptait bien que la mort du leader nationaliste amènerait une détente dans les revendications du parti et du Pays. Espérance pleine d'illusion, et qui ne devait pas tarder à être déçue. Le Parlement ouvrit sa session ordinaire le 18 novembre 1927.

A cette occasion, le cabinet Sarwat exposa un programme identique à celui de l'année parlementaire précédente. En décembre, Sarwat Pacha partit à nouveau pour Londres, afin d'entreprendre de nouvelles négociations.

Il obtint un second projet Chamberlain-Sarwat qui différait peu du premier. L'Angleterre acceptait le retrait de l'armée anglaise de la zone du canal de Suez, après un temps déterminé, et l'admission de l'Égypte à la Société des Nations. Sarwat Pacha à son retour soumit le projet au Conseil des Ministres que le rejeta.

Les Wafdistes parlementaires se réunirent et rejetèrent également le projet à l'unanimité. Sarwat Pacha, ne jugeant pas utile de faire confirmer par la Chambre retrouve, dans un vote de défiance, l'arrêt du club saadiste, donna sa démission.

Nahas Pacha, chef des Wafdistes, forma le nouveau cabinet avec une majorité de Wafdistes et quelques libéraux. Il se présenta devant la Chambre le 19 mars pour lui faire connaître son programme qui était de refuser tout traité qui ne garantirait pas la sauvegarde intégrale des droits de l'Égypte et du Soudan. Ce programme fut exposé dans le discours suivant:

Messieurs les députés,

Sa Majesté le Roi, notre Auguste Souverain constitutionnel, a daigné me charger de former le nouveau Cabinet en conformité des dispositions de la Constitution et de ses traditions. Je me suis incliné devant son ordre, résolu, mes collègues et moi, à assumer la responsabilité et les difficultés du Gouvernement, en réponse à l'appel du Pays, en cette heure d'épreuves, ayant en vue par notre acceptation du pouvoir la sauvegarde des droits du Pays et de sa Constitution, sans que cette acceptation puisse être considérée comme une reconnaissance d'une situation ou d'un acte quelconque en opposition avec l'indépendance complète du pays et sa souveraineté.

Le Ministère se présente à vous aujourd'hui avec une brève déclaration sur la ligne de conduite qu'il se propose de suivre dans le Gouvernement du Pays. Il n'en saurait avoir d'autre d'ailleurs que celle que vous avez décidée et vers laquelle sont constamment tendus vos efforts, à savoir, d'une part, la sauvegarde intégrale des droits du pays, tant en Egypte qu'au Soudan, conformément à la dignité de notre droit et la grandeur de notre mouvement, et d'autre part, l'affermissement de la Constitution et de ses traditions libérales dans l'esprit de toute la Nation, gouvernement et peuple.

Vous savez, Messieurs, que des conversations privées ont eu lieu, l'été passé, entre S. E. Abdel Khalek Sarwat Pacha et S. E. Sir Austen Chamberlain, au sujet de relations de l'Egypte avec la Grande-Bretagne, et que ces conversations ont duré jusqu'à tout récemment. Or, lorsque S. E. Abdel Khalek Sarwat Pacha en a soumis les résultats à ses collègues, ils ont estimé qu'ils ne pouvaient les accepter parce que tant par leurs bases que par leurs dispositions, ils sont incompatibles avec l'indépendance et la souveraineté du Pays et rendent l'occupation britannique légitime.

S'il est regrettable que ces conversations ne soient pas parvenues à établir des bases utiles à des négociations entre les Gouvernements britannique et égyptien, nous sommes sûrs, néanmoins, que l'intérêt commun des deux Pays est le meilleur garant pour nous permettre d'arriver à une solution réalisant l'indépendance de notre pays et assurant les intérêts du Gouvernement britannique d'une manière compatible avec notre indépendance.

Le Ministère est convaincu que les bonnes dispositions que l'Egypte a toujours montrées, pour que ses relations avec la Grande-Bretagne soient des plus harmonieuses et des plus



amicales, rencontreront les mêmes dispositions du côté britannique, car c'est par cette réciprocité seulement que peut se réaliser l'entente cordiale entre les deux pays, c'est-à-dire l'entente de deux amis et non du maître avec l'esclave.

La Chambre vota la confiance à l'unanimité. Mais du même coup, elle précipitait les événements qui allaient conduire au coup d'Etat. Aux incidents de Minia, de la mort le Zaghloul Pacha, du rejet du traité Sarwat-Chamberlain, simplement précurseurs, allait succéder l'incident décisif, à l'occasion duquel devait se produire le schisme entre les deux partis du Cabinet : Libéraux et Wafdistes : l'incident de la loi sur les réunions publiques.

Dès son arrivée au pouvoir, le Cabinet se trouva en présence d'une note qui avait été envoyée par le Gouvernement britannique le 1 mars. Cette note concernait la loi sur les réunions publiques. Le Parlement avait déjà voté en 1927 une loi réglementant les réunions publiques et limitant l'intervention de la police dans ces réunions.

En 1928, quand ce projet fut présenté à la sanction royale, le gouvernement y découvrit un paragraphe qui n'avait pas été voté par le Sénat. Il retourna alors le projet au Sénat.

L'Angleterre, mécontente de l'échec du projet de traité Sarwat-Chamberlain devant le Parlement égyptien, profita de ces circonstances pour intervenir dans la politique égyptienne.

La note anglaise attirait l'attention du gouvernement égyptien sur le fait que le traité Sarwat-Chamberlain ayant été rejeté, l'Angleterre conservait toujours sous son contrôle les

(1) Séance du 19 mars 1928.

quatre points réservés par la déclaration du 28 février 1922, parmi lesquels se trouve la protection des résidents étrangers en Egypte.

Considérant que la loi sur les réunions portait atteinte aux droits des étrangers en Egypte, le gouvernement britannique exigeait le retrait définitif de la loi en question.

Le Ministère répondit le 30 mars qu'il ne pouvait accéder à la demande britannique.

« Le mémoire en question est un prétexte continuel à interventions dans la politique intérieure du pays, qui entraveront le pouvoir législatif et le pouvoir de contrôle du Parlement sur l'administration. Il en résultera que toute tentative de gouverner que tenterait n'importe quel Gouvernement digne de ce nom sera vouée à un échec certain. Le Gouvernement égyptien ne peut faire autrement que de rejeter le principe d'une intervention étrangère. S'il venait à l'accepter, il abandonnerait sa personnalité propre et nierait son existence. »

Le gouvernement anglais répondit le 4 avril qu'il maintenait son point de vue.

Nahas Pacha se présenta le lendemain devant la Chambre et mit le Parlement au courant de sa réponse (1).

Messieurs,

Le Gouvernement égyptien a, le 30 mars dernier, répondu à la Note britannique du 1 mars. La réponse à notre note nous est parvenue hier soir. Ayant appris que les deux documents ont été publiés à Londres, nous avons distribué le texte de notre note à la presse pour qu'il fut publié ce matin.

Notre réponse était complètement d'accord avec la déclaration ministérielle que j'ai eu l'honneur de vous lire et qui a obtenu votre satisfaction.

Nous avons réservé les droits de notre pays en maintenant les relations amicales entre la Grande-Bretagne et nous.

Le Gouvernement britannique a exposé son point de vue dans sa réponse d'hier. Point n'est besoin de vous dire que le

(1) Séance du 5 avril 1928.

cède de son programme et qui, nous en sommes convaincus, est le meilleur moyen de raffermir les liens d'amitié entre les deux pays. Puisse le Tout-Puissant nous conduire au succès !

La déclaration du premier ministre fut approuvée par la Chambre. Le projet de loi, suivant son cours, fut inscrit à l'ordre du jour du Sénat pour la séance du 30 avril. Or, le 29 avril, l'Angleterre adressa un ultimatum au gouvernement égyptien, exigeant le retrait définitif, dans les 72 heures, de la loi sur les réunions publiques. L'ordre fut donné à la flotte anglaise de Malte de se diriger sur Alexandrie pour faire exécuter par la force l'ultimatum britannique. Or, l'Egypte est un peuple désarmé et pacifique, qui ne peut ni ne veut entrer en guerre. Elle n'avait pour elle en la circonstance que la force de ses droits et la justice de ses revendications.

Le 30 avril, Nahas Pacha se présenta devant la Chambre et, dans une séance secrète, fit l'exposé de son attitude devant la politique anglaise. La Chambre lui accorda sa confiance. Il se présenta ensuite devant le Sénat et lui demanda de surseoir à l'examen du projet jusqu'à la prochaine session. Le Sénat lui accorda cette demande (1). Nahas Pacha espérait, dans le délai accordé, convaincre le gouvernement anglais de renoncer à cette politique, s'il voulait conserver l'amitié du peuple Egyptien.

La crise était en apparence dénouée et la vie politique reprit son cours normal.

(1) Séance du 30 avril 1928.

Cependant, le Haut Commissaire cherchait toujours à étouffer le mouvement nationaliste, pensant que la mort de Zaglool Pacha lui faciliterait cette tâche.

Quelques circonstances lui fournirent l'occasion de suspendre une fois de plus la vie parlementaire. L'attitude du cabinet devant l'ultimatum avait déplu aux nationalistes. Une interpellation de Abd el Hamid Saïd Pacha eut lieu à la Chambre le 14 mai.

L'intérêt de cette interpellation tient au fait qu'elle causa une grande effervescence parmi les partis. Les nationalistes attaquèrent le ministère avec tant de violence que le Président de la Chambre ne put les calmer.

La majorité Wafdiste sentant la nécessité de modifier les règlements intérieurs de la Chambre pour mettre fin à de tels incidents, les libéraux s'associant avec les nationalistes se révoltèrent contre cette modification. Les membres des deux partis se retirèrent de la Chambre.

C'est ainsi que la coalition des partis prit fin.

Des tentatives furent faites pour réconcilier les partis et réussirent seulement en apparence.

Les ministres libéraux donnèrent successivement leur démission. Lord Lloyd intervint et demanda au Roi de révoquer le ministère Nahas. Le Roi demanda à Nahas Pacha de donner sa démission, étant donnée la scission dans le cabinet. Nahas, chef d'une majorité écrasante soutenu par le Parlement refusa de démissionner, considérant que la demande royale était anticonstitutionnelle.

Le Roi le révoqua alors et nomma Mahammed Mamhoud Pacha (libéral) comme Président du Conseil. La lettre de révocation à Nahas Pacha était conçue dans les termes suivants (1) :

Mon cher Moustafa El Nahas Pacha,

Considérant que la coalition qui a servi de base au ministère a été affectée d'une profonde scission, nous avons décidé de décharger Votre Excellence du pouvoir en vous remerciant ainsi que vos collègues de ce que vous avez rendu comme services au pays.

*Fait au Palais d'Abdine, le 7 Maharrant 1373 (25 juin 1928).*

FOUAD.

La période d'exécution du coup d'Etat était ainsi ouverte.

La révocation du ministère Nahas Pacha était-elle constitutionnelle? Non, sans aucun doute.

Au point de vue des principes, le Chef de l'Etat ne peut révoquer les ministres lorsqu'ils sont soutenus par la Chambre (1). Le pays doit être gouverné par un cabinet ayant la confiance de la majorité et le Chef de l'Etat est obligé de nommer son premier ministre dans la majorité. De plus, l'existence d'une coalition n'a jamais conditionné les destinées d'un ministère. Dans un régime parlementaire, la seule majorité peut former et renverser les ministères. La disparition de la coalition à laquelle il est fait allusion dans la lettre de révocation, ne saurait donc être tenue pour une raison valable et justifiant cette révocation.

D'autre part, l'acte de révocation doit, comme tout acte du Roi, être contresigné par le premier ministre. Or, la lettre qui signifiait à Nahas sa révocation, n'avait pas été contresignée par le premier ministre.

(1) *Journal Officiel*, numéro extraordinaire du 25 juin 1928.

Pour ces motifs, la révocation de Nahas Pacha était un acte discrétionnaire, par suite inconstitutionnel.

La révocation étant inconstitutionnelle, la nomination de Mohamed Mahmoud l'était aussi, d'autant plus que comme la révocation, la lettre de nomination n'avait pas non plus été contresignée.

Cependant l'histoire constitutionnelle égyptienne nous montre que, en ce qui concerne la nomination du ministère, le Roi a toujours exercé son droit.

De cette manière, cela ne nous empêche pas d'affirmer que ces nominations étaient anticonstitutionnelles.

Les libéraux profitèrent en effet, des circonstances pour prendre le pouvoir. Ils pensaient que la politique des Wafdistes était toujours promotrice de conflits néfastes entre l'Angleterre et l'Égypte et qu'il fallait soustraire le pays à leur influence.

Le décret de nomination du nouveau ministère fut proclamé à la Chambre le 30 juin et le Parlement, ajourné pour un mois. Les membres de la Chambre présentant la mauvaise foi des libéraux soutenus par les Anglais s'écrièrent « Vive la Constitution », « Maudit soit celui qui viole la Constitution » (1).

*Le 19 juillet un décret-loi proclama la dissolution de la Chambre et du Sénat pour une période de trois ans, susceptible d'être renouvelée (2) :*

(1) Séance du 30 juin 1928.

(2) *Journal Officiel* du 19 juillet, numéro extraordinaire.



Nous, Fouad, Roi d'Egypte,

Vu notre rescrit n° 42 établissant le régime constitutionnel de l'Etat Egyptien et l'adresse à nous présentée par le Ministère en date du 18 juillet 1928 ;

Ordonnons :

*Art. 1<sup>er</sup>.* - La Chambre des Députés et le Sénat sont dissous.

L'application des articles 89, 155 de la constitution est suspendue.

Les élections pour les deux Chambres ainsi que la nomination des sénateurs nommés sont, en conséquence, renvoyées à trois ans à dater de ce Rescrit. A l'expiration de cette période, la situation sera réexaminée en vue de décider s'il y a lieu de procéder aux élections et nomination précitées ou d'ordonner un nouveau renvoi.

Pendant ces trois ans, ainsi que pendant tout renvoi ultérieur, ce pouvoir législatif sera exercé par nous conformément à l'article 48 de la constitution au moyen de décret ayant force de loi.

*Art. 2.* - Jusqu'à ce qu'il en soit autrement disposé, l'application de l'article 157 et la dernière partie de l'article 15 de la constitution est suspendue.

*Art. 3.* - Nos ministères sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent Rescrit.

Fait palais de Ras el Tin, le 28 afar 1347 (18 juillet (1928).

Par le Roi.

*Le Président du Conseil*

Mohmed MAHMOUD

FOUAD.

Lord Lloyd, avait enfin réalisé son rêve, étouffé le mouvement nationaliste, suspendu la vie parlementaire. Le coup d'Etat était consommé.

Le décret avait été pris, sur demande du ministère, faite au Roi dans la lettre suivante:

(1) Textes des articles suspendus :

*Art. 15.* — La presse est libre dans les limites tracées par la loi. La censure préventive est interdite. Les avertissements, la suspension ou la

Sire,

Votre Majesté a daigné, en 1926, seconder la coalition et la tenir pour un moyen répondant aux besoins du pays et propre à lui éviter les inconvénients de l'esprit de parti et de dissension et à satisfaire l'ambition qu'il entretient d'un gouvernement ferme et stable.

Il était nécessaire pour le succès de ce régime que ses éléments constitutifs coopèrent cordialement entre eux et dirigent leurs efforts vers la réalisation des diverses réformes et que, dans toutes les administrations de l'Etat, les affaires soient gérées selon les principes de la justice et de l'égalité.

La coalition formée, nul ne douta que ses participants n'en fussent satisfait et ne nourrissent à son égard des intentions sincères. Comme les Egyptiens sont en fait d'accord sur les buts et les moyens, comme aucun conflit né d'une diversité

suppression des journaux par voie administrative sont également interdits, sauf le cas où il serait nécessaire d'y recourir par la protection de l'ordre social.

Art. 89. — L'acte de dissolution de la Chambre des Députés doit contenir convocation des électeurs-délégués pour des élections nouvelles devant avoir lieu dans un délai ne dépassant pas deux mois, ainsi que convocation de la nouvelle Chambre dans les dix jours qui suivent les élections.

Art. 155. — Aucune disposition de la présente Constitution ne peut, sous quelque prétexte que ce soit, être suspendu, sauf temporairement, en temps de guerre ou d'état de siège et de la manière déterminée par la loi. En aucun cas la réunion du Parlement, dans les conditions établies par la présente Constitution, ne peut être entravée.

Art. 157. — Pour réviser la Constitution, chacune des Chambres, par une délibération prise à la majorité absolue de tous les membres, déclare la nécessité de la révision et en spécifie l'objet.

Une fois cette délibération sanctionnée par le Roi, les deux Chambres statuent, de commun accord avec Lui, sur les points qui font l'objet de la révision. Chacune des deux Chambres ne peut valablement délibérer que si les deux tiers de ses membres sont présents et les résolutions doivent être prises à la majorité des deux tiers des voix.

d'opinions ou d'une divergence de vues ne les sépare, on jugeait que la scission, personnelle dans son origine et dans sa genèse, était fatalement destinée à s'évanouir et que tous les Egyptiens rétabliraient leur union première.

Or un petit groupe qui par un pur hasard de ces derniers temps, accéda au commandement du parti de la majorité, ne cessa, dans sa jalousie, à accaparer le pouvoir, de fausser la coopération, de s'abandonner à un esprit de parti bien dangereux pour l'intérêt général, prétendant que la scission provenait du fait qu'il était seul à défendre ce préjugé, et s'employant à élargir le champ de la scission en entretenant ses causes.

Il est éminemment regrettable que les sphères gouvernementales se soient ressenties de cette scission, qui affecta assez profondément l'activité des fonctionnaires et leurs conditions de services. On n'ignore pas ce qu'il en résulte de désorganisation dans les services, de danger pour les intérêts publics exposés aux abus et à l'arbitraire, d'inquiétude et de malaise se répandant parmi les fonctionnaires.

Ces effets n'épargnèrent pas non plus les individus dont les rapports entre eux furent troublés ; ils se divisèrent en des camps hostiles les uns aux autres. Au sein des familles, les liens de solidarité se relâchèrent.

*Le régime parlementaire même finit par devenir un instrument d'oppression et de despotisme entre les mains de ce groupe appuyé sur une majorité contrainte de le flatter ou de le ménager ; celui-ci étant sa dupe, celui-là craignant ses atteintes, cet autre convoitant ses faveurs. C'est pourquoi le régime parlementaire fut impuissant de réaliser les espoirs que l'on fondait le plus particulièrement sur lui, à savoir, l'exécution des diverses réformes commandées par l'intérêt public.*

En présence de cette situation, la Sagesse de Votre Majesté tint à y remédier par les moyens décisifs, pour écarter du pays la menace d'un antagonisme permanent et d'un régime d'un gouvernement impuissant et troublé. Aussi Votre Majesté révoqua le Ministère précédent et confia le pouvoir au Ministère actuel.

Le Ministère étudia longuement la situation présente, recherchant les moyens de la traiter. Il ne trouva d'autre res-

source que de s'attacher à soustraire le pays à ces influences factices afin que les choses reprennent leur cours normal. Et les choses ne reprendront ce cours normal que si le public est instruit de la réalité, pénètre la manière dont il a été abusé et se rend compte comment la scission fut provoquée artificiellement au profit de ce petit groupe et quels maux, quelles épreuves elle valut au pays. De même la situation ne parviendra à se fixer que si les individus, soustraits aux diverses vexations et calomnies, peuvent exprimer leurs opinions en toute confiance et sécurité et que si l'on est unanimement convaincu que les services publics et les administrations de l'Etat sont gérés selon le droit et la justice.

Or ces influences factices qui ont réduit le pays à la situation sous laquelle il gémit ne peuvent cesser de sitôt. Le ministère espère cependant qu'une période de trois ans y suffira.

Ces influences, ne sauraient non plus cesser tant que dureraient les facteurs qui ont facilité leur action et leur ont assuré la force et l'expansion.

Comme le Parlement dans son état actuel ne favorise pas l'aboutissement à cette situation normale que le pays appelle de ses vœux, encore faut-il qu'il ne constitue pas un obstacle à la mise en œuvre des moyens permettant d'y aboutir.

Aussi le Ministère juge-t-il indispensable de dissoudre les deux Chambres et de renvoyer les élections au jour où l'on espère que la volonté nationale s'exprimera sous ses véritables traits.

Le Ministère est également d'avis de réviser la loi électorale ainsi que les dispositions constitutionnelles y relatives, pour y apporter telles modifications qui seraient de nature à redresser la situation ci-dessus exposée. Toutefois, le régime parlementaire et la responsabilité ministérielle ne seront en aucun cas touchés par ces modifications.

Le Ministère n'aurait point volontiers entrepris la dissolution des deux Chambres et l'ajournement des élections s'il n'y était absolument contraint par la nécessité de délivrer le pays de la situation présente et le besoin d'un régime stable et satisfaisant qui rende au pays son unité et lui assure les moyens de traiter la cause de son indépendance de manière à réaliser ses aspirations intégrales.

Le Ministère est fermement convaincu qu'il exprime par là les véritables besoins de la nation et reflète l'opinion unanime de ses éléments éclairés.

Pour la gestion publique durant la suspension du régime parlementaire, le Ministère s'engage à établir le règne de la justice, à assurer l'égalité sans partialité ni esprit de parti, à soutenir la liberté dans les limites de la loi et à exécuter les réformes d'intérêt général si longtemps attendues par le pays. Il espère réussir, sous l'égide de la bienveillance de Votre Majesté et grâce à l'appui de la nation, à atteindre le but qu'il s'est proposé.

Si Votre Majesté agréé les considérations qui précèdent, Elle daignera rendre son Ordre Auguste de dissoudre la Chambre des Députés et le Sénat et de suspendre l'application des articles 89, 155, 157 et la dernière partie de l'article 15 de la constitution.

En déposant au pied du trône l'expression de son loyalisme, le Ministère forme des vœux ardents pour la conservation du pays de l'Auguste Personne de Votre Majesté soutenue par l'aide du Très Haut.

*Le 18 juillet 1928.*

---

## APPENDICE

---

### Le retour de la vie parlementaire

---

Le Coup d'Etat fut suivi d'une certaine agitation et il apparut clairement que la situation ne pourrait durer. La majorité des députés et des sénateurs se réunit au club Saadiste, le 24 juillet, déclara que le décret du 19 juillet était nue et que le Parlement continuait d'exister. Ils décidèrent en outre de se réunir le 28 juillet 1928, jour où expirait le délai d'ajournement du Parlement (1).

A cette date, le Président de la Chambre des Députés et le Vice-Président du Sénat demandèrent au gouvernement la clef des locaux du Parlement (2).

Le gouvernement la refusa et donna l'ordre d'empêcher par la force la réunion du Parlement.

Les parlementaires se réunirent en dépit de ces menaces, dans la maison de l'un d'eux, Mourad el Shereï Bey et firent les déclarations suivantes: (3)

1) Le Parlement existe et a le droit de se réunir.

2) Le ministère est en état de révolte contre la Constitution, la Chambre ne lui fait pas confiance, et il doit démissionner.

(1) *Al Balagh*, 26 juillet 1928.

(2) *Al Balagh*, 26 juillet 1928.

(3) *Al Balagh*, 31 juillet 1928.



3) Toute législation faite par le Cabinet est nulle.

4) Toute convention entre les puissances étrangères et le Cabinet est nulle.

5) La Chambre et le Sénat ajournent leur réunion au troisième samedi de novembre 1928.

De son côté, le Cabinet, pour écraser le wafdt. entravait la liberté de réunion, et suspendait la parution de tous les journaux antigouvernementaux.

Mohamed Mahmoud, qui prétendait restaurer en Egypte les méthodes de Mussolini, publia sur sa propre politique, un livre qu'il intitula « l'Homme à la main de fer ».

En dépit des prétentions dictatoriales du premier ministre, prétentions qui, en réalité, devaient toujours compter avec l'Angleterre, l'opposition se manifesta énergiquement. Le 15 mars 1929, les députés se rendirent au Palais Royal pour solliciter le retour de la vie parlementaire.

Peu après, le Labour Party arriva au pouvoir en Angleterre. Le cabinet Mac Donald estima que la situation politique en Egypte, était anormale, et son premier soin fut de révoquer Lord Lloyd, dut la politique d'interventions continues lui semblait dangereuse.

Profitant d'un voyage du Roi Fouad en Angleterre, pendant l'été de la même année, le cabinet anglais soumit au gouvernement égyptien un projet de traité entre les deux pays. Il exigeait simplement que ce projet fût soumis à une nouvelle Chambre des Députés librement élue.

Sur ces entrefaites, le cabinet Mohamed Mahmoud démissionna et fut remplacé par le cabinet Adli Pacha, de teinte politique neutre, afin que les élections pussent se dérouler dans le calme.

Les libéraux en face de l'hostilité générale que leur témoignait le pays, décidèrent de ne pas assister aux élections.

Celles-ci eurent lieu le 20 décembre. Leur résultat fut le triomphe éclatant du Wafdt. Nahas Pacha fut à nouveau chargé de former le cabinet et le Parlement tint sa première séance le 20 janvier 1930. Le Premier Ministre est actuellement à Londres pour discuter les propositions du Traité et nous souhaitons qu'il en rapporte une solution définitive à la question égyptienne.

---

## CONCLUSION

---

Rapproché des principes inscrits dans la Constitution, l'état actuel des rapports entre les pouvoirs en Egypte, apparaît un défi au régime parlementaire.

Très vite, un désaccord complet s'est manifesté entre le pouvoir exécutif et le Parlement, et de ce désaccord une crise est née, où, à la faveur d'un article malencontreux du texte constitutionnel, le despotisme a pu s'établir, dans un respect prétendu de la Constitution, mais en fait, en contradiction avec son principe fondamental, la souveraineté nationale.

Cette crise, que pour la commodité de son exposé, nous avons divisée, est marquée par une série de monstruosité pour une mentalité rompue aux nécessités du régime parlementaire: l'ajournement des élections, à la suite d'une dissolution, en dépit des prescriptions de la Constitution (1); un cabinet formé sans consultation préalable des chefs de la majorité (2); le chef de ce même cabinet lisant à la tribune de la chambre le décret prononçant sa dissolution, le jour même de son entrée en session, et avant même qu'elle n'ait manifesté son opinion sur le programme du gouvernement (3); l'ajournement par décret *sine die* de la date des élections, succédant à la recherche acharnée par le gouvernement d'une chambre introuvable (4); comment ne pas voir là les signes manifestes de la dictature, et ne pas s'en étonner?

(1) Voir page 321.

(2) Voir page 322 et suivantes.

(3) Voir page 326.

(4) Voir page 331.

Mais l'étonnement est court, si l'on songe que la raison profonde de ce déséquilibre ne peut être trouvée dans une imperfection du système établi, ou dans son installation prématurée dans un milieu non préparé à la vie politique des démocraties modernes. Sans doute, est-ce à la faveur des lacunes de la constitution, qui ne prévoyait pas, notamment dans les crises graves, la réunion de plein droit du Parlement (1), et au cas de poursuite des Ministres, les peines qui leur seraient applicables (2), que le régime des décrets-lois, et d'une politique contraire au sentiment de la nation, a pu s'établir et se maintenir, avec une apparence de constitutionnalité.

Mais la constitution, qui, en période normale, sous l'apparence d'une collaboration des pouvoirs, donne en fait au Parlement le contrôle exclusif de la fonction législative (3) est manifestement violée dans son principe, lorsque, sur le fondement fallacieux de l'article 41, le régime du décret se trouve substitué à celui de la loi.

Le peuple égyptien, d'autre part, dont la vitalité et l'énergie se sont affirmées dans l'histoire, a montré, chaque fois que l'occasion lui en a été donnée, que le mécanisme du suffrage n'était pas fait pour le surprendre. Il y a, chaque fois, exprimé la sincérité et la continuité de son idéal. Le tableau des élections de mars 1925 est particulièrement significatif à cet égard (4).

La vérité, toute autre, est si criante, qu'il est à peine besoin de l'énoncer. A l'origine du désaccord et du déséquilibre entre les pouvoirs, il y a la pression plus ou moins dissimulée d'une intervention étrangère, il y a l'action de l'Angleterre.

C'est à la pression de la politique anglaise que le peuple égyptien est redevable d'une constitution (5), et c'est à cette même influence qu'il doit ramener la responsabilité de sa violation.

(1) Voir pages 178 et 192.

(2) Voir page 224 et suivantes.

(3) Voir pages 41 et 92.

(4) Voir page 320 et suivantes.

(5) Voir pages 31, 33 et 39.

Une pareille formule paraît contradictoire; elle résume cependant la plus logique des politiques.

En faisant don à la nation égyptienne d'une constitution à base de régime parlementaire, le gouvernement britannique pensait obtenir tout d'abord la reconnaissance du peuple égyptien sous forme d'une bonne volonté à la ratification des fameux points réservés; ensuite, et surtout, il pensait l'endormir dans les délices de la vie parlementaire, faite de préoccupations électorales, et de luttes de partis. Or, dès les premières élections, la faillite de ce plan est apparue certaine. Les préoccupations de la politique intérieure n'ont trouvé dans les programmes des partis qu'une place singulièrement réduite, en comparaison de celle qui était faite à la question maîtresse de politique extérieure. Comment l'Egypte parviendra-t-elle à l'indépendance?

Ainsi s'explique, que par l'entremise de son Haut-Commissaire, de ses forces de police et de finances, le gouvernement britannique, en présence du front unique des partis originaires, ait manœuvré pour obtenir la violation d'une constitution dont il avait imposé l'octroi.

Ce n'est que lorsque le peuple souverain aura retrouvé, vis-à-vis de l'extérieur, l'indépendance complète et absolue de son territoire, dans toutes ses parties, que la vie publique de la nation pourra prendre le cours normal d'un régime parlementaire, dont elle ne veut recevoir le bénéfice que d'elle-même.

*Vu le Président de la thèse:*  
GILBERT GIDEL

*Vu le permis d'imprimer*  
LE RECTEUR  
*de l'Académie de Paris*  
CHARLEY

*Vu : Le Doyen de la Faculté.*  
H. BERTHELEMY

## ANNEXE I

---

### **Rescrit Royal N° 42 de 1923 établissant le Régime Constitutionnel de l'État Égyptien**

---

NOUS, ROI D'ÉGYPTE,

Considérant que dès notre avènement au Trône et l'engagement que Nous avons pris de veiller sur le dépôt que le Très-Haut Nous a confié, tous Nos efforts ont constamment tendu à assurer le bien-être de Notre peuple et à le guider dans la voie que Nous savons devoir le conduire au bonheur et au progrès et lui valoir les bienfaits dont jouissent les peuples libres et civilisés.

Considérant que ce résultat ne peut être véritablement acquis que par la possession d'un régime constitutionnel semblable aux régimes constitutionnels les plus modernes et les plus perfectionnés, et propre à assurer au peuple une vie heureuse, prospère et complètement libre; à lui garantir une participation effective dans l'administration des affaires publiques, l'élaboration des lois et le contrôle de leur exécution; à li inspirer la quiétude et la confiance dans le présent et dans



l'avenir, tout en sauvegardant l'esprit national, les qualités et les traits distinctifs qui sont le glorieux héritage historique de Notre Peuple ;

Considérant que ce fut toujours là Notre idéal le plus cher et l'objet principal des efforts que Nous déployâmes en vue d'élever Notre Peuple au rang élevé à la hauteur de sa grandeur historique passée, rang auquel son intelligence et ses aptitudes lui donnent le droit de prétendre, et en vue de lui permettre de tenir dignement la place qui lui revient parmi les peuples et les nations civilisées :

## ORDONNONS :

### TITRE I

#### NATURE ET FORME DE L'ÉTAT

ARTICLE PREMIER. — L'Egypte est un Etat souverain, libre et indépendant. Ses droits de souveraineté sont indivisibles et inaliénables. Son Gouvernement est celui d'une monarchie héréditaire; il a la forme représentative.

### TITRE II

#### DROITS ET DEVOIRS DES EGYPTIENS

ART. 2. — La nationalité égyptienne est déterminée par la loi.

ART. 3. — Tous les Egyptiens sont égaux devant la loi. Ils jouissent également des droits civils et politiques et sont soumis aux charges et devoirs publics, sans aucune distinction de race, de langue ou de religion. Seuls, ils sont admissibles aux fonctions publiques, civiles et militaires les étrangers n'y sont admis que dans des cas exceptionnels déterminés par la loi.

ART. 4. — La liberté individuelle est garantie.

ART. 5. — Nul ne peut être arrêté ou détenu que conformément aux prescriptions de la loi.

ART. 6. — Aucune infraction ni aucune peine ne peuvent être établies qu'en vertu de la loi. Les peines ne peuvent être appliquées qu'aux infractions commises postérieurement à la promulgation de la loi qui les prévoit.

ART. 7. — Les Egyptiens ne peuvent être expulsés du territoire égyptien.

On ne peut leur interdire le séjour dans une localité quelconque, ni les obliger à se fixer dans un endroit déterminé, que dans les cas prévus par la loi.

ART. 8. — Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et suivant les formes par elle prescrites.

ART. 9. — La propriété est inviolable. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi, et moyennant une juste indemnité.

ART. 10. — La peine de confiscation générale des biens est interdite.

ART. 11. — Le secret des lettres, des dépêches et des communications téléphoniques est inviolable, sauf dans les cas prévus par la loi.

ART. 12. — La liberté de conscience est absolue.

ART. 14. — L'Etat protège, conformément aux usages établis en Egypte, le libre exercice de toute religion au croyance, à la condition qu'il ne soit pas porté atteinte à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

ART. 14. — La liberté d'opinion est garantie. Dans les limites de la loi, toute personne a le droit d'exprimer librement sa pensée par la parole, par écrit, par images ou autrement.

ART. 15. — La presse est libre dans les limites tracées

par la loi. La censure préventive est interdite. Les avertissements, la suspension ou la suppression des journaux par voie administrative sont également interdits, sauf le cas où il serait nécessaire d'y recourir pour la protection de l'ordre social.

ART. 16. — Nulle restriction ne put être imposée au libre usage de toute langue dans les relations privées, dans les commerce, en matière de religion, dans la presse ou dans les publications de tout genre, ainsi que dans les réunions publiques.

ART. 17. — L'enseignement est libre en tant qu'il n'est pas contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

ART. 18. — L'instruction publique est réglementée par la loi.

ART. 19. — L'instruction élémentaire est obligatoire pour les jeunes Egyptiens des deux sexes. Elle est gratuite dans les Maktabas publics.

ART. 20. — Les Egyptiens ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes. La police ne peut assister à leur réunion et il n'est point nécessaire de l'en aviser.

Cette disposition n'est pas applicable aux réunions publiques, lesquelles sont soumises aux prescriptions de la loi, et ne peut empêcher ou restreindre toute mesure à prendre pour la protection de l'ordre social.

ART. 21. — Les Egyptiens ont le droit de s'adresser aux autorités publiques par les pétitions portant leurs signatures. Les autorités constituées et les personnes morales ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif.

### TITRE III

#### DES POUVOIRS

##### CHAPITRE I. — *Dispositions générales*

ART. 23. — Tous les pouvoirs émanent de la nation. Ils sont exercés de la manière établie par la présente Constitution.

ART. 24. — Le pouvoir législatif est exercé par le Roi concuremment avec le Sénat et la Chambre des Députés.

ART. 26. — Les lois sont exécutoires dans toute l'Egypte en vertu de la promulgation qui en est faite par le Roi et qui résulte de leur publication au « Journal Officiel ».

Elles sont exécutées dans chaque partie de l'Egypte du moment où la promulgation pourra en être connue.

La promulgation sera réputée connue dans toute l'Egypte trente jours après la publication.

Ce délai pourra être abrégé ou prorogé par une disposition formelle des lois.

ART. 27. — La loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif, sauf dans les cas prévus par une disposition spéciale.

ART. 28. — L'initiative des lois appartient au Roi, au Sénat et à la Chambre des députés.

Néanmoins, la création d'un nouvel impôt ou l'augmentation d'un impôt existant ne peut avoir lieu que sur l'initiative du Roi et de la Chambre des députés.

ART. 29. — Le pouvoir exécutif appartient au Roi, dans les conditions établies par la présente Constitution.

ART. 30. — Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux des différents juridictions et degrés.

ART. 31. — Les arrêts et jugements des différents tribunaux sont rendus et exécutés conformément à la loi et au renom du Roi.

## CHAPITRE II. — *Du Roi et de ses Ministres*

### SECTION I. — DU ROI

ART. 32. — Le Trône du Royaume d'Egypte est héréditaire dans la Dynastie de Mohamed-Ali.

La succession au Trône aura lieu conformément à l'ordre établi par le Rescrit du 15 Chaaban 1340 (13 Avril 1922).

ART. 33. — Le Roi est le Chef Suprême de l'Etat. Sa personne est inviolable.

ART. 34. — Le Roi sanctionne et promulgue les lois.

ART. 35. — Si le Roi ne juge pas opportun de sanctionner un projet de loi voté par le Parlement, il le lui renvoie dans le délai d'un mois pour un nouvel examen.

Le défaut de renvoi dans ledit délai vaut sanction et la loi sera promulguée.

ART. 36. — Si le projet de loi est renvoyé dans le susdi délai et qu'il est voté une seconde fois à une majorité des deux tiers des membres composant chacune des deux Chambres, il aura force de loi et sera promulgué.

A défaut de cette majorité, la discussion ne peut plus être reprise au cours de la même session.

Si, dans une session ultérieure, le Parlement vote le même projet, même à la majorité absolue des voix, ce projet aura force de loi et sera promulgué.

ART. 37. — Le Roi fait les règlements nécessaires pour l'exécution des lois sans modifier ou suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.

ART. 38. — Le Roi a le droit de dissoudre la Chambre des députés.

ART. 39. — Le Roi peut ajourner la session du Parlement. Toutefois, l'ajournement ne peut excéder le délai d'un mois ni être renouvelé dans la même session sans l'assentiment des deux Chambres.

ART. 40. — Le Roi peut, en cas de nécessité convoquer le Parlement à des sessions extraordinaires. Cette convocation aura également lieu quand elle est demandée par pétition signée par la majorité absolue des membres composant l'une ou l'autre des deux Chambres. Le Roi prononce la clôture de la session extraordinaire.

ART. 41. — Si, dans l'intervalle des sessions du Parlement, il est nécessaire de prendre d'urgence des mesures qui ne peuvent souffrir de retard, le Roi rend des décrets ayant force de loi, pourvu qu'ils ne soient pas contraires à la Constitution. Le Parlement devra être immédiatement convoqué en session extraordinaire et ces décrets doivent lui être soumis à sa première réunion. Si ces décrets ne sont pas soumis au Parlement ou s'ils sont rejetés par l'une ou l'autre des deux Chambres, ils cesseront d'avoir force de loi.

ART. 42. — Le Roi ouvre la session ordinaire du Parlement par discours du Trône adressé aux deux Chambres réunies et exposant la situation du Pays. Chacune des deux Chambres présentera une adresse en réponse à ce discours.

ART. 43. — Le Roi crée et confère les grades civils et militaires, les décorations et toutes autres distinctions. Il a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. Il a le droit de grâce et de commutation de peine.

ART. 44. — Le Roi organise les services publics; il nomme et licencie les fonctionnaires dans les conditions déterminées par la loi.

ART. 45. — Le Roi déclare l'état de siège. La déclaration de l'état de siège doit être immédiatement soumise au Parle-



ment qui décidera s'il y a lieu de la confirmer ou de la supprimer. Dans le cas où la déclaration de l'état de siège aurait été faite en dehors de la session du Parlement, celui-ci devra être convoqué d'urgence.

ART. 46. — Le Roi est le Commandant Suprême des Forces de terre et de mer. Il nomme et licencie les officiers, Il déclare la guerre, fait la paix et conclut les traités dont il donne connaissance au Parlement aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables.

Toutefois, une guerre offensive ne peut être déclarée sans l'assentiment du Parlement. Les traités de paix, d'alliance, de commerce, de navigation, ainsi que tous ceux qui entraînent soit une modification du territoire d'Etat, soit une diminution de ses droits de souveraineté, soit une dépense à la charge du Trésor Public, ou qui porteraient atteinte aux droits publics ou privés des citoyens égyptiens, n'auront d'effets qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement.

Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents.

ART. 47. — Le Roi ne peut être en même temps Chef d'un autre Etat sans l'assentiment du Parlement.

Aucune des deux Chambres ne peut délibérer sur la question si les deux tiers, au moins, des membres qui la composent ne sont présents, et la résolution ne peut être adoptée qu'autant qu'elle réunit les deux tiers des suffrages.

ART. 48. — Le Roi exerce ses pouvoirs par l'intermédiaire de ses Ministres.

ART. 49. — Le Roi nomme et révoque ses Ministres. Il nomme et révoque les représentants diplomatiques sur la proposition du Ministre des Affaires Etrangères.

ART. 50. — Avant d'assumer ses pouvoirs constitutionnels, le Roi prête, devant les Chambres réunies, le serment suivant :

« Je jure, par le Dieu Tout-Puissant, d'observer la Constitution et les lois du Peuple Égyptien, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire ».

ART. 51. — Les Régents n'entrent en fonctions qu'après avoir prêté, devant les deux Chambres réunies le serment prescrit à l'article précédent en y ajoutant : « et d'être fidèles au Roi ».

ART. 52. — A la mort du Roi, les Chambres se réunissent sans convocation dans les dix jours qui suivent la déclaration du décès. Si la Chambre des députés a été dissoute et que la convocation ait été faite dans l'acte de dissolution pour une date postérieure au dixième jour, l'ancienne Chambre reprend ses fonctions jusqu'à la réunion de celle qui doit la remplacer.

ART. 53. — A défaut d'un ayant droit au Trône, le Roi pourra nommer son successeur avec l'assentiment des Chambres réunies en Congrès. Pour la validité des délibérations, la présence des trois quarts des membres composant chaque Chambre et la majorité des deux tiers des suffrages sont nécessaires :

ART. 54. — En cas de vacance du Trône, par défaut d'un ayant droit ou d'un successeur nommé conformément à l'article précédent, les deux Chambres se réunissent de plein droit immédiatement en Congrès pour l'élection d'un Roi. Cette élection doit avoir lieu dans les huit jours de leur réunion.

Pour la validité de cette élection, la présence des trois quarts des membres qui composent chacune des deux Chambres et la majorité des deux tiers des suffrages sont nécessaires.

Dans le cas où l'élection n'aurait pu être faite dans le délai prescrit ci-dessus, les Chambres réunies procéderont à l'élection le neuvième jour, quel que soit le nombre des membres présents et à la majorité relative des suffrages.

Si la Chambre des députés se trouvait dissoute au moment

de la vacance du Trône, elle reprendrait ses fonctions jusqu'à la réunion de celle qui doit la remplacer.

ART. 55. — A dater de la mort du Roi jusqu'à la prestation du serment de son successeur au Trône ou des Régents, les pouvoirs constitutionnels du Roi sont exercés, au nom du Peuple Egyptien, par le Conseil des Ministres et sous sa responsabilité.

ART. 56. — A chaque avènement au Trône, une loi fixe, pour la durée du règne, la Liste Civile du Roi ainsi que celle de la Famille Royale. La loi fixe également les allocations des Régents, qui seront prélevées sur la Liste Civile du Roi.

## SECTION II. . . DES MINISTRES

ART. 57. — A la tête des services de l'Etat se trouve le Conseil des Ministres.

ART. 58. — Nul ne peut être Ministre s'il n'est Egyptien.

ART. 59. — Aucun membre de la Dynastie régnante ne peut être Ministre.

ART. 60. — Les actes du Roi se rapportant aux affaires de l'Etat n'ont d'effet que s'ils sont contresignés par le Président du Conseil des Ministres et les Ministres compétents.

ART. 61. — Les Ministres sont solidairement responsables Gouvernement et, individuellement des actes de leurs Départements.

ART. 62. — En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Roi ne peut soustraire un Ministre à la responsabilité.

ART. 63. — Les Ministres ont libre accès dans les Chambres et doivent être entendus chaque fois qu'ils le demandent. Mais ils ne peuvent prendre part aux votes dans l'une ou l'autre Chambres que s'ils en sont membres. Ils pourront s'y faire

assister ou représenter par de hauts fonctionnaires de leurs Départements. Chacune des Chambres a le droit d'exiger la présence des Ministres à ses séances.

ART. 64. — Aucun ministre ne peut se rendre acquéreur ou locataire d'un bien appartenant à l'Etat, même par voie d'enchères publiques. Il ne peut, non plus, durant l'exercice de ses fonctions, être membre d'un Conseil d'administration d'une Société quelconque, ni prendre une part active dans une entreprise commerciale ou financière.

ART. 65. — Lorsque la Chambre des Députés déclare n'avoir pas confiance dans le Cabinet, le Ministère doit démissionner. Si le vote ne vise qu'un Ministre, celui-ci doit de même.

ART. 66. — La Chambre des Députés a seule le droit de mettre les Ministres en accusation pour toutes infractions par eux commises dans l'exercice de leurs fonctions. La mise en accusation ne peut être prononcée qu'à la majorité des deux tiers des voix.

La Cour spéciale de Justice a seule le droit de juger les Ministres pour lesdites infractions. La Chambre nommera parmi ses membres ceux qui seront chargés de soutenir l'accusation devant ladite Cour.

ART. 67. — La Cour spéciale de Justice est formée sous la présidence du Président de la plus haute Cour Indigène, de 16 membres dont 8 sénateurs désignés par tirage au sort et 8 magistrats égyptiens de cette Cour pris par ordre d'ancienneté. En cas d'insuffisance du nombre des magistrats, ce nombre sera complété par les Présidents des Cours ou Tribunaux de l'ordre immédiatement inférieur et, à leur défaut, par des magistrats de ces Cours ou Tribunaux, toujours par ordre d'ancienneté.

ART. 68. — La Cour spéciale de Justice appliquera le Code Pénal pour les infractions qui y sont prévues. Une loi spéciale établira les cas de responsabilité non prévus par ledit Code.

ART. 69. — Les arrêts de condamnation de la Cour spéciale de Justice sont rendus à la majorité de douze voix.

ART. 70. — En attendant la promulgation d'une loi spéciale, la Cour spéciale de Justice réglera elle-même la procédure à suivre pour le jugement des Ministres.

ART. 71. — Le Ministre mis en accusation par la Chambre des députés est suspendu de ses fonctions jusqu'à ce que la Cour spéciale de Justice ait statué sur son cas. La démission du Ministre n'empêche pas l'institution ou la continuation des poursuites.

ART. 72. — Le Ministre condamné par la Cour spéciale de Justice ne peut être grâcié qu'avec l'assentiment de la Chambre des députés.

### CHAPITRE III. *Du Parlement*

ART. 73. — Le Parlement se compose de deux Chambres : le Sénat et la Chambre des Députés.

#### SECTION I. — DU SÉNAT

ART. 74. — Le Sénat est composé, pour les deux cinquièmes de ses membres, de sénateurs nommés par le Roi et, pour trois cinquièmes, de sénateurs élus sur la base du suffrage universel, conformément aux dispositions de la Loi Electorale.

ART. 75. — Chaque Moudirieh ou Gouvernorat comptant 180.000 habitants ou plus élit un sénateur par 180.000 habitants ou fraction de 180.000 non inférieure à 90.000. La Moudirieh ou le Gouvernorat de 90.000, élit un sénateur. Le Gouvernorat comptant moins de 90.000 habitants élit un sénateur, à moins que la Loi Electorale ne le rattache à un autre Gouvernorat ou à une Moudirieh.

ART. 76. — La Moudirieh ou le Gouvernorat, ou la partie

de Moudirieh ou de Gouvernorat, qui élit un sénateur constitue une circonscription électorale.

Une loi déterminera les circonscriptions électorales en assurant autant que possible l'égalité des circonscriptions dans les Modirichs et Gouvernorats ayant droit à plus d'un sénateur. Toutefois, la loi pourra considérer le chef-lieu d'une Moudirieh, comptant moins de 180.000 habitants, mais non moins de 90.000, comme formant une circonscription électorale distincte; dans ce cas, les autres parties de la Moudirieh seront considérées comme une Moudirieh distincte, tant en ce qui concerne la détermination du nombre des sénateurs à élire qu'en ce qui concerne la détermination des circonscriptions électorales.

ART. 77. — Pour être sénateur, il faut, outre les conditions prévues à la Loi Electorale, être âgé de 40 ans accomplis, calculés d'après le calendrier grégorien.

ART. 78. — Pour être élu ou nommé sénateur, il faut appartenir à l'une des catégories suivantes :

(1) Ministres; Représentants Diplomatiques; Présidents de la Chambre des députés ; Sous-Secrétaires d'Etats ; Présidents et Conseillers de la Cour d'Appel ou d'une Juridiction de même rang ou d'un rang supérieur; Procureurs Généraux ; Bâtonniers de l'Ordre des Avocats; Fonctionnaires de l'Etat du rang de Directeur Général ou au-dessus, — tant actuels qu'anciens.

(2) Hauts représentants du Corps des Ulémas et du Clergé; Officiers généraux retraités du grade de Lewa et d'un grade plus élevé; Députés ayant fait partie de la Chambre pendant deux législatures; Propriétaires payant des impôts d'un montant annuel de L. E. 150 au moins; Personnes ayant un revenu annuel de L.E. 1.500 au moins et faisant partie d'entreprises financières, commerciales ou industrielles, ou appartenant à une carrière libérale ; — le tout, sous réserve des incompatibilités de fonctions prévues par la Constitution ou par la Loi Electorale.



Pour le Moudirieh d'Assouan, le chiffre de l'impôt ainsi que celui du revenu annuel seront fixés par la Loi Electorale.

ART. 79. — La durée du mandat de sénateur est de dix ans.

Les sénateurs élus ou nommés sont renouvelés par moitié tous les cinq ans. Les sénateurs sortants peuvent être élus ou nommés à nouveau.

ART. 80. — Le Président est nommé par le Roi.

Le Sénat élit, parmi ses membres, deux Vice-Présidents.

Les Présidents et Vices-Présidents du Sénat sont désignés pour deux ans. Ils sont rééligibles.

ART. 81. — En cas de dissolution de la Chambre des députés, la session du Sénat sera suspendue.

## SECTION II. — DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

ART. 82. — La Chambre des députés est composée de membres élus sur la base du suffrage universel, conformément aux dispositions de la Loi Electorale.

ART. 83. — Chaque Moudirieh ou Gouvernorat comptant 60.000 habitants ou plus élit un député par 60.000 habitants ou fraction de 60.000 non inférieure à 30.000. La Moudirieh ou le Gouvernorat comptant moins de 60.000 habitants, mais non moins de 30.000, élit un député. Le Gouvernotat comptant moins de 30.000 habitants élit un député, à moins que la Loi Electorale ne le rattache à un autre Gouvernorat ou à une Moudirieh.

ART. 84. — La Moudirieh ou le Gouvernorat, ou la partie de Moudirieh ou de Gouvernorat, qui élit un député, constitue une circonscription électorale.

Une loi déterminera les circonscriptions électorales en assurant autant que possible l'égalité des circonscriptions dans

les Moudirichs et Gouvernorats ayant droit à plus d'un député. Toutefois, la loi pourra considérer le chef-lieu d'une Moudirieh comptant moins de 60.000 habitants, mais non moins de 30.000, comme formant une circonscription électorale distincte; dans ce cas, les autres parties de la Moudirieh seront considérées comme une Moudirieh distincte, tant en ce qui concerne la détermination du nombre des députés à élire qu'en ce qui concerne la détermination des circonscriptions électorales.

ART. 85. — Pour être député, il faut, outre les conditions prévues à la Loi Electorale, être âgé d'au moins 30 ans calculés d'après le calendrier grégorien.

ART. 86. — La durée du mandat de député est de cinq ans.

ART. 87. — Au commencement de chaque session ordinaire, la Chambre élit parmi ses membres un Président et deux Vice-Présidents. Les Président et Vice-Présidents de la Chambre sont rééligibles.

ART. 88. — Si la Chambre des députés est dissoute à l'occasion d'une question déterminée, la nouvelle question.

ART. 89. — L'acte de dissolution de la Chambre des députés doit contenir convocation des électeurs-délégués pour des élections nouvelles devant avoir lieu dans un délai ne dépassant pas deux mois, ainsi que convocation de la nouvelle Chambre dans les dix jours qui suivent les élections.

### SECTION III. — DISPOSITIONS COMMUNES AUX DEUX CHAMBRES

ART. 90. — Le Parlement a son siège au Caire. Toutefois, en cas de nécessité, le siège peut être fixé ailleurs par une loi. Toute réunion en dehors de locaux affectés au Parlement est illicite et nulle de plein droit.

ART. 91. — Le membre du Parlement représente toute la

Nation. Aucun mandat impératif ne peut lui être donné par les électeurs ou par le pouvoir qui le nomme.

ART. 92. — Nul ne peut être sénateur et député en même temps.

Les autres cas d'incompatibilité seront déterminés par la Loi Electorale.

ART. 93. — Les Princes et les Nabils de la Dynastie Royale peuvent être nommés sénateurs; mais ils ne sont pas exigibles à l'une ou à l'autre Chambre.

ART. 94. — Avant d'être admis à l'exercice de leurs fonctions, les sénateurs et les députés prêtent, dans leur salle de délibération et en séance publique, serment d'être fidèles à la Patrie et au Roi, d'obéir à la Constitution et aux lois du Pays et de remplir consciencieusement leurs fonctions.

ART. 95. — Chacune des deux Chambres est seule compétente pour juger de la validité du mandat de ses propres membres. Aucun mandat ne peut être invalidé qu'à la majorité des deux tiers des voix.

Une loi peut conférer l'exercice du pouvoir de validation à une autre autorité.

ART. 96. — Le Parlement est convoqué chaque année par le Roi en session ordinaire avant le troisième Samedi de Novembre. A défaut de convocation, il se réunit de plein droit à cette dernière date.

La session ordinaire dure pendant six mois au moins.

Le Roi prononce la clôture de la session.

ART. 97. — Les sessions sont communes aux deux Chambres. Toute réunion des deux Chambres ou de l'une d'elles en dehors du temps légal de session est illicite et les délibérations prises sont nulles de plein droit.

ART. 98. — Les séances des Chambres sont publiques. Toutefois, chaque Chambre se forme en Comité secret sur la

demande du Gouvernement ou de dix membres. Elle décide ensuite si la discussion doit ou non être reprise en séance publique sur le même objet.

ART. 99. — Aucune des deux Chambres ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.

ART. 100. — Hors les cas où une majorité spéciale est requise, les résolutions sont prises à la majorité absolue des voix. En cas de partage des voix, la proposition mise en délibération est rejetée.

ART. 101. — Les votes sont émis à haute voix ou par assis et levé. Sur l'ensemble des lois et, à la Chambre des députés, sur la question de confiance, il est toujours voté par appel nominal et à haute voix. Les Ministres ont toujours le droit, dans la Chambre des députés, de demander l'ajournement à huit jours de la discussion de tout vote de non-confiance proposé contre eux.

ART. 102. — Tout projet de loi devra, avant sa mise en délibération, être renvoyé à une commission de la Chambre, pour examen et rapport.

ART. 103. — Tout projet de loi présenté par un ou plusieurs membres devra être renvoyé à une commission chargée de l'examiner et de conclure il y a lieu pour la Chambre de le prendre en considération. En cas de prise en considération par la Chambre, on procédera comme il est indiqué à l'article précédent.

ART. 104. — Un projet de loi ne peut être adopté par l'une ou l'autre Chambre qu'après avoir été voté article par article. Les Chambres ont le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.

ART. 105. — Tout projet de loi, voté par l'une des deux Chambres sera transmis par son Président au Président de l'autre Chambre,

ART. 106. — Tout projet de loi, d'initiative parlementaire, qui aura été rejeté par le Parlement, ne pourra être représenté dans la même session.

ART. 107. — Tout membre du Parlement a le droit d'adresser aux Ministres des questions ou des interpellations dans les conditions qui seront déterminées par le Règlement intérieur de chaque Chambre. En tout cas, la discussion des interpellations ne pourra avoir lieu que huit jours au moins après leur présentation, sauf en cas d'urgence et de consentement du Ministre interpellé.

ART. 108. — Chaque Chambre a le droit d'enquête pour s'éclairer sur des questions déterminées rentrant dans sa compétence.

ART. 109. — Les membres du Parlement ne peuvent être inquiétés à raison des opinions et votes par eux émis dans les Chambres.

ART. 110. — Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne pourra, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté, en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

ART. 111. — Les membres du Parlement autres que ceux qui exercent des fonctions publiques compatibles avec le mandat parlementaire ne peuvent, pendant la durée de leur mandat, accepter aucun grade ou décoration, si ce n'est un grade ou une décoration militaire.

ART. 112. — Aucun membre du Parlement ne peut être relevé de son mandat qu'en vertu d'une décision prise par la Chambre à laquelle il appartient. En dehors des cas d'incompatibilité et de déchéance prévus par la présente Constitution ou par la Loi Electorale, la décision ne pourra être prise qu'à la majorité des trois quarts des membres composant la Chambre.

ART. 113. — En cas de vacance d'un siège de l'une ou l'autre Chambre par décès, démission ou autrement, il sera, dans un délai de deux mois, pourvu à la vacance, par voie d'élections ou de nomination, suivant le cas. Ce délai courra de la date de l'avis qui sera donné de ladite vacance par la Chambre au Gouvernement. Le mandat du nouveau membre ne durera que jusqu'à l'expiration du mandat de celui qu'il remplace.

ART. 114. — Les élections générales pour le renouvellement de la Chambre des députés ont lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration de son mandat.

Au cas où les élections n'ont pu avoir lieu dans ledit délai, le mandat de l'ancienne Chambre est prorogé jusqu'aux dites élections.

ART. 115. — Le renouvellement du Sénat par moitié, soit par voie d'élection, soit par voie de nomination, doit avoir lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration du mandat des sénateurs sortants.

Au cas où le renouvellement n'a pu avoir lieu dans ledit délai, le mandat des sénateurs sortants est prorogé jusqu'à l'élection ou la nomination des nouveaux sénateurs.

ART. 116. — Il est interdit d'adresser en personne des pétitions aux Chambres. Chaque Chambre a le droit de renvoyer aux Ministres les pétitions qui lui sont adressées. Les Ministres sont tenus de lui donner des explications au sujet de ces pétitions chaque fois que la Chambre l'exige.

ART. 117. — Chacune des deux Chambres a seule le droit de maintenir l'ordre dans son sein par l'intermédiaire de son Président.

Aucune force armée ne peut pénétrer dans l'une ou l'autre Chambre ou être postée près de ses portes sans la demande du Président.



ART. 118. — Les membres du Parlement reçoivent une indemnité annuelle qui sera déterminée par une loi.

ART. 119. — Chaque Chambre fait son Règlement intérieur elle y détermine le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

#### SECTION IV. — DISPOSITIONS SPÉCIALES AU PARLEMENT

##### SIÈGEANT EN CONGRÈS

ART. 120. — En dehors des cas de réunion de plein droit, les Chambres se réunissent en Congrès, sur la convocation du Roi.

ART. 121. — Chaque fois que les deux Chambres se réunissent en Congrès, la présidence appartient au Président du Sénat.

ART. 122. — Le Congrès ne peut valablement prendre des résolutions que lorsque la majorité absolue des membres de chacune des deux Chambres composant le Congrès se trouve réunie. Dans le vote de ses résolutions, le Congrès se conformera aux dispositions des articles 100 et 101.

ART. 123. — La réunion des Chambres en Congrès, pendant les sessions ordinaires ou extraordinaires du Parlement, ne fait pas obstacle à la continuation, par chacune des deux Chambres, de ses fonctions constitutionnelles.

#### CHAPITRE IV. — *Du Pouvoir judiciaire*

ART. 124. — Les juges sont indépendants; ils ne relèvent, dans l'administration de la justice, d'aucune autorité que celle de la loi. Aucun pouvoir de l'Etat ne peut s'immiscer dans les procès.

ART. 125. — La loi organise les différentes juridictions et détermine leurs attributions.

ART. 126. — Les juges sont nommés de la manière et d'après les conditions déterminées par la loi.

ART. 127. — La loi fixe les limites et les conditions de l'inamovibilité des juges.

ART. 128. — La nomination et la révocation des officiers du Ministère Public près les Cours et Tribunaux se font dans les conditions déterminées par la loi.

ART. 129. — Les audiences des Tribunaux sont publiques, à moins que le huis clos ne soit ordonné dans l'intérêt de l'ordre public et des bonnes mœurs.

ART. 130. — Tout prévenu d'un crime doit être pourvu d'un défenseur.

ART. 131. — Une loi spéciale règle l'organisation et la compétence des Tribunaux Militaires, ainsi que les conditions requises pour ceux qui y rendent la justice.

## CHAPITRE V

### *Conseils Provinciaux et Conseils Municipaux*

ART. 132. — Les provinces, villes et villages constituent des personnes morales de droit public dans les conditions que la loi détermine pour l'exercice de leurs droits.

Ils sont représentés par les Conseils Provinciaux et par les différents Conseils Municipaux.

Leur circonscription est fixée par la loi.

ART. 133. — L'organisation et les attributions des Conseils Provinciaux et des différents Conseils Municipaux, ainsi que leurs rapports avec les différents pouvoirs de l'Etat, sont dé-

terminés par les lois. Ces lois doivent consacrer les principes suivants :

(1) Le choix des membres de ces Conseils par élection, sauf les exceptions que la loi peut établir pour le recrutement de certains membres par voie de nomination ;

(2) L'attribution à ces Conseils de tout ce qui est d'intérêt provincial ou municipal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes dans les cas et suivant le mode que les lois déterminent ;

(3) La publicité des budgets et des comptes ;

(4) La publicité des séances dans les limites établies par la loi ;

(5) L'intervention du Pouvoir Législatif ou du Pouvoir Exécutif pour empêcher que ces Conseils ne sortent de leurs attributions et ne lèsent l'intérêt général et pour annuler tout acte de cette nature pris par ces Conseils.

## TITRE IV

### DES FINANCES

ART. 134. — Aucun impôt ne peut être établi, modifié ou supprimé qu'en vertu d'une loi.

Aucune autre contribution, taxe ou droit ne peut être exigé des habitants que dans les limites de la loi.

ART. 135. — Nul ne peut être exempté de payer les impôts en dehors de cas prévus par la loi.

ART. 136. — Aucune pension ou indemnité, aucun secours ou gratification ne peuvent être servis par le Trésor public que dans les limites de la loi.

ART. 137. — Aucun emprunt public, ni aucun engagement pouvant grever le Trésor pour un ou plusieurs exercices futurs, ne pourra être contracté sans le consentement du Parlement.

Aucune concession ayant pour objet l'exploitation d'une richesse naturelle du pays ou un service d'utilité publique, ni aucun monopole ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi et pour un temps limité.

L'approbation préalable du Parlement est nécessaire pour toute création ou suppression de lignes de chemins de fer, de routes publiques, de canaux, drains ou autres ouvrages d'irrigation intéressant plu d'une province, ainsi que pour toute aliénation gratuite des domaines de l'Etat.

ART. 138. — Le Budget général des recettes et des dépenses de l'Etat doit être soumis au Parlement pour examen et approbation, trois mois au moins avant le commencement de l'année budgétaire.

L'année budgétaire est fixée par la loi.

Le Budget est voté titre par titre.

ART. 139. — Le Budget est d'abord discuté et voté à la Chambre des députés.

ART. 140. — La session du Parlement ne peut être clôturée avant le vote du budget

ART. 141. — Le titre du Budget afférent au service de la Dette Publique ne pourra être l'objet d'aucune modification de nature à porter atteinte aux engagements pris par l'Egypte à cet égard. Il en sera de même de toute dépense portée au Budget en exécution d'un engagement international.

ART. 142. — Si la loi du Budget n'a pas été promulguée avant le commencement de l'année budgétaire, le Budget de l'année précédente sera appliqué jusqu'à la promulgation du nouveau Budget.

Toutefois, si les titres du budget ont été déjà approuvés par les Chambres, ils pourront être mis en vigueur provisoirement.

ART. 143. — Toute dépense non prévue au Budget ou dépassant les prévisions budgétaires, ainsi que tout virement de fonds d'un titre à l'autre du Budget, doit être approuvé par le Parlement.

ART. 144. — Le compte définitif de l'Administration des Finances pour l'exercice écoulé sera présenté à l'approbation du Parlement au commencement de chaque session ordinaire.

ART. 145. — Les précédentes dispositions relatives au Budget au compte définitif de l'Etat sont applicables au Budget général des recettes et des dépenses du Ministère des Wakfs et à son compte définitif annuel.

## TITRE V

### DE LA FORCE ARMÉE

ART. 146. — La loi fixe le contingent de l'Armée.

ART. 147. — Le mode de recrutement de l'Armée, son organisation ainsi que les droits et les devoirs des militaires sont déterminés par la loi.

ART. 148. — L'organisation et les attributions des différentes forces de la Police sont déterminées par la loi.

## TITRE VI

### DISPOSITIONS GÉNÉRALES

ART. 149. — L'Islam est la religion de l'Etat; l'arabe est sa langue officielle.

ART. 150. — Le Caire est la Capitale du Royaume d'Egypte.

ART. 151. — L'extradition des réfugiés politiques est interdite, sans préjudice des accords internationaux visant à la protection de l'ordre social.

ART. 152. — L'amnistie ne peut être accordée que par une loi.

ART. 153. — La loi règle la manière dont le Roi exerce, conformément aux principes de la présente Constitution, ses pouvoirs en ce qui concerne les établissements religieux, la nomination des chefs religieux, les Wakfs confiés à la gestion du Ministère des Wakfs, et en général les matières intéressant les cultes admis dans le Pays. En l'absence d'une disposition législative, ces pouvoirs continueront à être exercés d'après les règles et usages actuellement en vigueur.

Les prérogatives dont le Roi se trouve personnellement investi en sa qualité de Chef de la Famille Royale restent réglées par la Loi N° 25 de 1922, portant règlement du Statut de la Famille Royale.

ART. 154. — L'application de la présente Constitution ne peut avoir pour effet de porter atteinte aux obligations de l'Egypte envers les Etats étrangers, ni aux droits que les étrangers auraient acquis en Egypte en vertu des lois, des traités ou des usages reconnus.

ART. 155. — Aucune disposition de la présente Constitution ne peut, sous quelque contrainte que ce soit, être suspendue, sauf temporairement, en temps de guerre ou d'état de siège, et de la manière déterminée par la loi. En aucun cas la réunion du Parlement, dans les conditions établies par la présente Constitution, ne peut être entravée.

ART. 156. — Le Roi ainsi que chacune des deux Chambres par la modification ou la suppression ou d'une ou plusieurs



peuvent proposer la révision de la présente Constitution, soit ses dispositions, soit par l'addition de dispositions nouvelles.

Toutefois, les dispositions relatives à la forme représentative et parlementaire, à l'ordre de la succession au Trône et aux principes de liberté et d'égalité garantis par la présente Constitution ne peuvent faire l'objet d'une proposition de révision.

ART. 157. -- Pour réviser la Constitution, chacune des Chambres, par une délibération prise à la majorité absolue de tous les membres, déclare la nécessité de la révision et en spécifie l'objet.

Une fois cette délibération sanctionnée par le Roi, les deux Chambres statuent, de commun accord avec Lui, sur les points qui font l'objet de la révision. Chacune des deux Chambres ne peut valablement délibérer que si les deux tiers de ses membres sont présents et les résolutions doivent être prises à la majorité de deux tiers des voix.

ART. 158. — Aucune révision de la Constitution au sujet des droits de la Royauté ne peut avoir lieu durant la Régence.

ART. 159. -- La présente Constitution est applicable au Royaume d'Egypte.

Cette disposition ne porte aucune atteinte aux droits qu'a l'Egypte au Soudan.

## TITRE VII

### DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES

ART. 160. - Le titre que portera le Roi d'Egypte sera établi après que les délégations autorisées auront fixé le statut définitif du Soudan.  
fixée à L. E. 150.000; celle de la Famille Royale à L. E. 111.512.

ART. 161. — La Liste Civile de Sa Majesté le Roi actuel est

Ces allocations resteront les mêmes durant son règne, mais elles peuvent être augmentées par décision du Parlement.

ART. 162. — La désignation des sénateurs sortants à l'expiration des cinq premières années se fera par tirage au sort.

Le mandat de ces sénateurs et dees députés élus pour la première législature expirera le 31 octobre 1928.

ART. 163. — La présente Constitution entrera en vigueur dès la réunion du Parlement.

ART. 164. — Dès la promulgation de la présente Constitution et jusqu'à la réunion du Parlement, il sera pourvu à l'administration du pays et à sa législation d'après les règles et formes adoptées jusqu'ici en conformant toutefois le contenu des dispositions à édicter aux principes fondamentaux de la Constitution.

ART. 165. — Le budget pour l'année budgétaire 1923-1924 sera soumis au Parlement dès sa première réunion. La loi budgétaire de ladite année n'aura d'effet qu'en ce qui concerne la période de l'exercice restant à courir à la date de la promulgation de cette loi.

Le compte définitif de l'Administration des Finances pour l'année 1922-1923, tel qu'il a été approuvé par le Conseil des Ministres, aura la même efficacité que s'il avait été approuvé par le Parlement.

ART. 166. — Jusqu'à ce qu'il en soit autrement disposé par une loi, en cas de désaccord persistant entre les deux Chambres sur l'approbation d'un titre du budget, ce désaccord sera résolu par une délibération prise par les deux Chambres réunies en Congrès, à la majorité absolue des voix.

ART. 167. — Les dispositions des lois, décrets, ordres, règlements, arrêtés, décisions, et tout autre acte ou mesure pris ou édicté dans le passé et d'après les règles et formes adoptées

jusqu'ici resteront en vigueur, à condition que leur exécution soit mise en harmonie avec les principes de liberté et d'égalité garantis par la présente Constitution, le tout sans préjudice du droit du pouvoir législatif de les abroger ou de les modifier dans les limites de son pouvoir, mais sans porter atteinte au principe de la non-rétroactivité des lois sanctionnées à l'article 27.

ART. 168. — Les dispositions de la Loi N° 28 de 1922, réglant la liquidation des biens de l'ex-Khédive Abbas Hilmi Pacha, et portant restriction de ses droits, sont considérées comme ayant un caractère constitutionnel ; elles ne peuvent faire l'objet d'une proposition de révision.

ART. 169. — Les lois qui devaient être présentées à l'Assemblée législative aux termes de l'article 2 du Décret du 28 Zil-Kadeh 1332 (18 octobre 1914) seront déposées au cours de la première session du Parlement au bureau des deux Chambres. A défaut dudit dépôt, elles cesseront d'être en vigueur pour l'avenir.

ART. 170. — Nos ministres sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente Constitution.

---

# BIBLIOGRAPHIE

---

## OUVRAGES ALLEMANDS

LABAND. — *Le droit public de l'Empire Allemand*, traduction de Gandilhon Paris. Girard et Brière, 6 vol., 1900-1904.

## OUVRAGES ANGLAIS

SIR ANSON (W. R.). — *Law and Custom of the Constitution Oxford*. Clarendon Press, 3<sup>e</sup> édit., 1908.

BRICE (JAMES). — *Les Démocraties Modernes*, tome I. Traduct. J. Barthélemy Paris, Payot, 1924.

— *The Story of Khedivate in Egypt*, 1 vol. Rivingtons London, 1902.

POLSON NEWMAN (E.). — *Great Britain in Egypt*, Cassell and Co Ltd London, 1 vol., 1929.

## OUVRAGES BELGES

ORBAN (O.). — *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, 2 vol., Girard et Brière, édit., Paris, 1906-1908.

## OUVRAGES EGYPTIENS

FOUAD KAMEL BEY. — *Les Formes du régime parlementaire*, 1 vol. Imprimerie Dar el Koulab el Masria, Le Caire, 1<sup>re</sup> édit., 1927.

MUSTAFA SADEK et WHITE IBRAHIM. — *Eléments de Droit constitutionnel Egyptien*, Imprimerie El Asriah, Le Caire, 1 vol., 2<sup>e</sup> édit., 1925.

MOHAMMED ABU TAILA. — *La situation internationale de l'Egypte*. Imprimerie El Sabry, Le Caire, 1 vol., 1<sup>re</sup> édit., 1924.

SELIM K. NAKASH. — *L'Egypte aux Egyptiens*, 6 vol., Mahroussa, Alexandrie, 1884.

SCHOUKAIRE (ALBERT). — *La constitution égyptienne*, 1 vol., Le Caire, Mouklataf, 1924.

## OUVRAGES FRANÇAIS

ARMINJON (P.). — *L'Expérience constitutionnelle et parlementaire de l'Egypte*, extrait de la Revue de Paris, 1929.

- BARTHÉLEMY et DUEZ. — *Traité élémentaire de Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1 vol., 1926.
- CARRE DE MALBERG. — *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Tenin 2 vol., 1920-1922.  
Paris, Challamel, 1910-1911.
- DARESTE (L.). — *Les Constitutions modernes*, 2 vol. 1910-1911.
- DUGUIT (L.). — *Leçons de Droit public général*, (faites à la faculté du Caire), 1 vol., Paris, E. de Boccard, 1926.
- *L'Etat*, 2 vol., Paris, T. I, 1901, T. II, 1903, 2<sup>e</sup> édit.
- *Manuel de Droit constitutionnel*, Paris, E. de Boccard, 4<sup>e</sup> édit., 1923.
- *Traité de Droit constitutionnel*, Paris, E. de Boccard, 2<sup>e</sup> édit., 5 vol., 1921-1923-1925.
- ESMEIN (A.). — *Eléments de Droit constitutionnel Français et comparé*. Recueil Sirey. Paris, 8<sup>e</sup> édit., 2 vol., 1927.
- GAULIS (M<sup>me</sup> B.-J.). — *Le Nationalisme Egyptien*. Paris, Berger et Levrault, 1 vol., 1928.
- GIDEL (G.). — *Cours de Droit Constitutionnel. comparé Doc-torat*, à la Faculté de Droit de Paris, 1926-1927.
- HAURIU (M.). — *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*. Paris, Recueil Sirey, 11<sup>e</sup> édit., 1929.
- *Précis de Droit Constitutionnel*. Paris, Recueil Sirey, 2<sup>e</sup> édit., 1929.
- JEZE (G.). — *Cours de Droit Public*. Paris, Marcel Ginard, 1 vol., 1928.
- LAMBA. — *Droit Public et Administratif de l'Egypte*. 1 vol., Le Caire, Imprimerie nationale, 1909.
- LAMBLIN (R.). — *L'Egypte et l'Angleterre*. 1 vol., Paris, Bernard Grasset, 1922.
- MATTER (P.). — *La dissolution des Assemblées Parlementaires* 1 vol., Félix Alcan, Edit., Paris, 1898.
- MONTESQUIEU. — *L'Esprit des Lois*. 2 vol., Paris 1758.
- MOREAU (F.). — *Manuel de droit Administratif*. Albert Fontemoing, Paris, 1909.
- *Le règlement administratif*, 1 vol., Albert Fontemoing, Paris, 1902.

— *Précis de Droit constitutionnel*, 9<sup>e</sup> édit., Paris, 1921.

MIRKINE GUETZEVITCH (B.). — *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*. Paris, Delagrave, 1<sup>re</sup> édit., 1 vol., 1928.

PRÉVOST PARADOL. — *La France Nouvelle*, Paris, 2 vol., 1896.

REDSLOB (R.). — *Le Régime parlementaire*. Paris, Marcel Giard, 1 vol., 1924.

## THÈSES

### DROIT

OSMAN (A.). — *Le Mouvement constitutionnel en Egypte*, Paris, 1926.

NAGUIB (S.). — *La Constitution Egyptienne*. Paris, 1929.

SADEK (M.). — *La Constitution de l'Egypte*. Paris, 1908.

### LETTRES

SABRY. — *La Genèse de l'esprit national Egyptien*. 1925.

### DOCUMENTS OFFICIELS

Rapports et procès-verbaux du Comité des Trente. 1922.

Rapport et procès-verbaux de la Commission des Treize, 1922.

Recueils officiels des séances de la Chambre et du Sénat.

Journal officiel.

### JOURNAUX EGYPTIENS

Langue Française:

*La Bourse Egyptienne, L'Espoir, La Liberté, La Réforme,*

Langue Arabe:

*Al Akbar, Al Arham, Al Balag, Al Itad,*

*Assyassa, Al Moukattam.*

Journaux Français:

*Le Temps.*

### ENTRETIENS PARTICULIERS

Entretien avec Dr Hykal, directeur du journal *Assyassa* (Libéral);

— Abd El Hamid Saïd Bey, Député (Nationaliste);

— Ali Maher Pacha, ancien Ministre (Unioniste);

— M<sup>e</sup> Ganamm, Député (Wafdiste);

— M<sup>e</sup> Sabry Abou Alam, Député (Wafdiste);

— M<sup>e</sup> Shoubarguy (Nationaliste).

---





# TABLE DES MATIÈRES

---

## INTRODUCTION HISTORIQUE

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| Mehemet Ali : Le Pouvoir absolu du Khédive.....                           | 5  |
| Les garanties des droits individuels par le Hatti Cheriff....             | 6  |
| L'épanouissement des idées au contact de la civilisation européenne ..... | 7  |
| La Chambre de 1866 .....                                                  | 8  |
| La nomination d'un conseil des ministres responsable (1878) .....         | 9  |
| La révolte d'Arabi ; le Parlement de 1881.....                            | 13 |
| L'occupation anglaise .....                                               | 15 |
| Le régime de 1883.....                                                    | 16 |
| Le développement de l'activité nationaliste.....                          | 18 |
| La loi de 1913.....                                                       | 19 |
| Le leader nationaliste, Zagloul Pacha.....                                | 20 |
| La déclaration du 28 février 1922.....                                    | 25 |
| Elaboration de la constitution de 1923.....                               | 26 |

## PREMIÈRE PARTIE

### LE POUVOIR EXÉCUTIF ET LE POUVOIR LÉGISLATIF DANS LES TEXTES CONSTITUTIONNELS

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| <b>Introduction.....</b> | <b>41</b> |
|--------------------------|-----------|

Caractères généraux de la constitution.

La nature de la constitution, les thèses en présence.

I. — La constitution est un octroi.

II. — La constitution est un pacte.

III. — La véritable nature de la constitution.

### TITRE I. — LE POUVOIR LÉGISLATIF.

#### Chapitre I. — Le Roi et la fonction législative.....

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| § I. <i>L'initiative</i> ..... | 42 |
|--------------------------------|----|

Le système mixte de l'initiative :

1° Quel est le régime de l'initiative royale ?..... 46

a) Par qui le droit d'initiative est-il exercé ?..... 46

b) La défense du projet devant les Chambres..... 47

c) Dans quel ordre le droit d'initiative du gouvernement est-il exercé ? ..... 47

2° L'acte d'initiative constitue-il un acte de législateur ? 54

|                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 2. <i>La Sanction</i> .....                                                                                       | 56  |
| 1° Place et importance de la sanction dans l'opération législative .....                                            | 56  |
| 2° Le droit de sanction existe-t-il réellement dans la constitution ? .....                                         | 61  |
| La différence entre le droit de sanction et le droit de veto .....                                                  |     |
| Le droit de sanction stipulé par la constitution n'est en définitive qu'un droit de veto .....                      |     |
| Le Roi a-t-il réellement le droit de veto ? .....                                                                   |     |
| Les différents modes d'exercice du veto ? .....                                                                     |     |
| Le veto égyptien reste lettre morte .....                                                                           |     |
| § 3. <i>La Promulgation</i> .....                                                                                   | 82  |
| Le Roi en promulguant fait-il acte de législateur ? .....                                                           |     |
| La nature de la promulgation .....                                                                                  |     |
| La portée de la promulgation. Thèses en présence .....                                                              |     |
| La promulgation n'est pas un acte de puissance législative .....                                                    |     |
| Elle n'est pas un acte de puissance législative .....                                                               |     |
| Elle n'est pas un acte de puissance exécutive .....                                                                 |     |
| Le mécanisme de la promulgation dans la constitution .....                                                          |     |
| <b>Conclusion</b> .....                                                                                             | 44  |
| Le Pouvoir législatif est exercé seulement par le Parlement .....                                                   |     |
| <b>Chapitre II. — Le Parlement</b> .....                                                                            | 93  |
| § 1. <i>Principe du bicamérisme</i> .....                                                                           | 93  |
| § 2. <i>Recrutement du Parlement</i> .....                                                                          | 96  |
| a) Suffrage .....                                                                                                   | 96  |
| b) Recrutement du Sénat .....                                                                                       | 96  |
| c) Recrutement de la Chambre des Députés .....                                                                      | 104 |
| § 3. <i>Compétence. Le principe d'égalité des Chambres</i> .....                                                    | 104 |
| § 4. <i>Application du principe d'égalité dans le travail législatif</i> ..                                         | 116 |
| a) Initiative des lois. Echec du principe d'égalité des Chambres en matière d'initiative des lois de finances ..... | 121 |
| b) Délibération et vote .....                                                                                       | 121 |
| § 5. <i>Application du principe d'égalité des deux Chambres dans les matières financières</i> .....                 | 130 |
| Confusion entre les lois proprement dites et les lois financières .....                                             |     |
| 1° Budget .....                                                                                                     | 132 |
| Principe de l'annuité du budget ; défauts du texte constitutionnel .....                                            |     |
| Conflit entre les Chambres ; le système temporaire du Congrès .....                                                 |     |
| 2° Lois de finance .....                                                                                            | 141 |
| La Chambre basse doit avoir une compétence plus que la Chambre haute en matière de finance .....                    |     |
| a) L'exemple anglais .....                                                                                          | 143 |
| b) L'exemple français .....                                                                                         | 146 |
| c) L'exemple des Constitutions récentes .....                                                                       | 148 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 6. <i>Proposition de réforme.</i> D'une manière générale le Sénat ne doit avoir qu'un veto suspensif sur les lois votées par la Chambre. Ce droit de veto diffère suivant qu'il s'agit de lois proprement dites ou de lois de finance.....                                                                                 | 150 |
| § 7. <i>Application du principe de l'égalité des Chambres dans les attributions du contrôle.</i> Le principe de l'égalité des Chambres a été respecté en ce qui concerne la question de l'Interpellation, mais il a été totalement mis en échec en ce qui concerne la responsabilité politique et pénale des Ministres ..... | 155 |
| <b>Conclusion.</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 155 |

## TITRE II. — LE POUVOIR EXÉCUTIF.

|                                                                                                                                                                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Chapitre I. — Le Pouvoir réglementaire</b> .....                                                                                                                                                                              | 161 |
| 1° Règlements d'exécution des lois.....                                                                                                                                                                                          | 160 |
| 2° Règlements autonomes .....                                                                                                                                                                                                    | 163 |
| a) Les règlements de services publics.....                                                                                                                                                                                       | 163 |
| b) Les règlements de police. Ils sont établis en vertu d'un droit constitutionnel coutumier .....                                                                                                                                | 167 |
| 3° Règlements d'ordre législatif (règlements ayant force de loi). L'exercice de ce droit ne relève pas de la compétence législative. Restrictions d'objet et de temps apporté à l'exercice du pouvoir réglementaire anormal..... |     |
| <b>Chapitre II. — Le Pouvoir discrétionnaire du Chef de l'État.</b>                                                                                                                                                              | 181 |
| § 1. <i>Attributions d'ordre administratif</i> .....                                                                                                                                                                             | 181 |
| a) Nomination et révocation des fonctionnaires. Les limites de ce droit. Insuffisance des garanties contre l'arbitraire du pouvoir exécutif dans la pratique.....                                                                |     |
| b) Le Roi et le commandement de l'armée.....                                                                                                                                                                                     | 188 |
| 1° Le Roi commande l'armée. Ce pouvoir est purement nominatif .....                                                                                                                                                              | 190 |
| 2° Nomination et révocation des officiers.....                                                                                                                                                                                   | 190 |
| c) Déclaration de l'état de siège.....                                                                                                                                                                                           | 191 |
| § 2. <i>Attributions d'ordre politique</i> .....                                                                                                                                                                                 | 193 |
| a) Droit de grade et décoration.....                                                                                                                                                                                             | 193 |
| b) Droit de grâce. Le fondement social de la grâce. Sa nature juridique .....                                                                                                                                                    | 194 |
| c) Le Roi et les puissances étrangères.....                                                                                                                                                                                      | 201 |
| 1° La déclaration de guerre.....                                                                                                                                                                                                 | 201 |
| 2° La conclusion des traités.....                                                                                                                                                                                                | 201 |
| <b>Conclusion</b> .....                                                                                                                                                                                                          | 205 |

### TITRE III. — RAPPORTS ENTRE LES POUVOIRS

|                                                                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Chapitre I. — Les moyens de contrôle attribués au Parlement sur le Pouvoir exécutif.</b>                                             | 207 |
| § 1. <i>La Question</i>                                                                                                                 | 208 |
| § 2. <i>L'Interpellation</i>                                                                                                            | 209 |
| § 3. <i>L'Enquête</i>                                                                                                                   | 210 |
| § 4. <i>La responsabilité ministérielle</i>                                                                                             | 211 |
| 1 <sup>o</sup> Mode de désignation des Ministres.                                                                                       | 213 |
| 2 <sup>o</sup> Fonctionnement de la responsabilité.                                                                                     | 215 |
| a) Responsabilité civile                                                                                                                | 215 |
| b) Responsabilité politique                                                                                                             | 215 |
| 1) Responsabilité solidaire                                                                                                             | 216 |
| 2) Responsabilité individuelle                                                                                                          |     |
| c) Responsabilité pénale.                                                                                                               | 222 |
| <b>Chapitre II. — Les moyens de contrôle du Chef de l'Exécutif sur le Parlement.</b>                                                    | 227 |
| § 1. <i>Convocation, clôture et ajournement du Parlement.</i>                                                                           | 227 |
| 1 <sup>o</sup> La session ordinaire.                                                                                                    |     |
| 2 <sup>o</sup> La session extraordinaire                                                                                                |     |
| § 2. <i>Le droit de dissolution.</i> Ses origines. Les objections qu'il a soulevées. Utilité du droit de dissolution. Modes d'exercice. | 235 |
| a) Dissolution ministérielle                                                                                                            |     |
| b) Dissolution royale                                                                                                                   |     |
| Les garanties contre le droit de dissolution.                                                                                           |     |
| <b>Conclusion.</b>                                                                                                                      | 251 |

### DEUXIÈME PARTIE

#### LE POUVOIR EXÉCUTIF ET LE POUVOIR LÉGISLATIF DANS LA PRATIQUE

|                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Les deux souverainetés en présence dans le Pays.                                                                | 255 |
| Nécessité d'aborder les questions politiques.                                                                   |     |
| Les partis                                                                                                      | 257 |
| <b>Chapitre I. — La première crise.</b>                                                                         | 261 |
| Zagloul Pacha forme son cabinet. La première démission de Zagloul Pacha à propos des négociations.              | 268 |
| Rétractation de la démission.                                                                                   |     |
| Sa condamnation du point de vue constitutionnel.                                                                |     |
| La deuxième démission de Zagloul Pacha à propos de l'exercice des Pouvoirs discrétionnaires par le Chef d'Etat. | 271 |

|                                                                                                                                                         |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Retrait de la démission.....                                                                                                                            |            |
| Justification de l'attitude de Zagloul Pacha.....                                                                                                       |            |
| Assassinat de Sir Lye Stack.....                                                                                                                        |            |
| L'ultimatum anglais (texte).....                                                                                                                        |            |
| La réponse du cabinet (texte).....                                                                                                                      |            |
| Démission définitive de Saad Zaloul Pacha.....                                                                                                          |            |
| Les opinions sur la démission de Zagloul Pacha.....                                                                                                     |            |
| 1 <sup>o</sup> La démission est justifiable.....                                                                                                        |            |
| 2 <sup>o</sup> Elle n'est pas justifiable.....                                                                                                          |            |
| Formation du cabinet Ziwar.....                                                                                                                         |            |
| Sa politique. Condamnation de cette politique du point de<br>vue constitutionnel .....                                                                  |            |
| Arrestation des députés par les autorités britanniques.....                                                                                             |            |
| Protestation du parti Wafdiste parlementaire (28 novembre<br>1924) (texte) .....                                                                        |            |
| Deuxième protestation du parti Wafdiste parlementaire au-<br>près des puissances étrangères et de la Société des Nations<br>29 nov. 1924) (texte) ..... |            |
| La question de l'immunité parlementaire.....                                                                                                            |            |
| Requête des députés auprès du Roi pour la réunion du Par-<br>lement (texte) .....                                                                       |            |
| Deuxième requête pour le même objet (texte).....                                                                                                        |            |
| Le refus du gouvernement (texte).....                                                                                                                   |            |
| Les députés protestent (texte) .....                                                                                                                    |            |
| Justification de l'attitude des députés et du gouvernement..                                                                                            |            |
| Ziwar Pacha demande la dissolution de la Chambre (texte).                                                                                               |            |
| Le Roi accorde la dissolution.....                                                                                                                      |            |
| La dissolution était-elle ou non légale? Les théories en pré-<br>sence :                                                                                |            |
| 1 <sup>o</sup> La dissolution était illégale. Réfutation.....—                                                                                          |            |
| 2 <sup>o</sup> La dissolution était une nécessité de fait. Réfutation                                                                                   |            |
| 3 <sup>o</sup> La dissolution était légale. Réfutation. La dissolution<br>était illégale dans son fond et légale dans sa forme..                        |            |
| Illégalité du décret électoral du 24 décembre 1924.....                                                                                                 |            |
| <b>Conclusion.....</b>                                                                                                                                  | <b>319</b> |
| <b>Chapitre II. — La deuxième crise.....</b>                                                                                                            | <b>320</b> |
| Les mesures illégales prises contre le Wafdt par le gouver-<br>nement .....                                                                             |            |
| Formation du parti unionniste.....                                                                                                                      |            |
| Le décret du 29 janvier 1925 pour l'ajournement des élec-<br>tions. Son illégalité .....                                                                |            |
| Le résultat des élections.....                                                                                                                          |            |
| La démission du cabinet Ziwar (texte).....                                                                                                              |            |
| Ziwar accepte de former un second cabinet (texte).....                                                                                                  |            |
| Attitude hostile du Parlement vis-à-vis de Ziwar.....                                                                                                   |            |
| La démission de Ziwar Pacha (texte).....                                                                                                                |            |
| Le Roi refuse la démission. Ziwar demande la dissolution de<br>la Chambre .....                                                                         | 326        |
| Le Roi accepte la dissolution de la Chambre.....                                                                                                        |            |
| Illégalité de cette dissolution.....                                                                                                                    |            |
| <b>Conclusion.....</b>                                                                                                                                  | <b>330</b> |



**Chapitre III. — La troisième crise ..... 331**

**§ 1. Le retour temporaire de la vie parlementaire.....**

|                                                                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Le décret d'ajournement des élections.....                                                                                                         |     |
| Illégalité de ce décret.....                                                                                                                       |     |
| La nomination de Sir G. Lloyd au Haut Commissariat en Egypte .....                                                                                 |     |
| Le schisme dans le cabinet Ziwar (démission des libéraux)                                                                                          |     |
| La politique impérialiste de lord Lloyd.....                                                                                                       |     |
| Le décret-loi sur les associations politiques.....                                                                                                 | 333 |
| Illégalité de ce décret.....                                                                                                                       |     |
| La résistance des partis contre le décret.....                                                                                                     |     |
| La thèse de Amin Bey El Raffie : Les parlementaires doivent se réunir de plein droit.....                                                          | 337 |
| L'adoption de cette thèse par les partis.....                                                                                                      |     |
| Le gouvernement interdit la réunion du Parlement (texte)                                                                                           |     |
| Les décisions des parlementaires.....                                                                                                              |     |
| Le télégramme de Zagloul Pacha au directeur du cabinet royal (texte) .....                                                                         |     |
| La note des sénateurs et députés aux légations des puissances étrangères au Caire (texte).....                                                     |     |
| Les princes de la famille royale associent leurs demandes à celles du Parlement .....                                                              |     |
| Le nouveau décret électoral du 9 décembre.....                                                                                                     |     |
| Les partis décident de boycotter les élections opérées d'après le décret .....                                                                     | 347 |
| Déclaration de Ziwar Pacha pour justifier sa politique (texte) .....                                                                               |     |
| Les Omdahs du Marchaz Tala Mounoufiat boycottant les élections .....                                                                               |     |
| Le manifeste du 29 janvier 1926, des partis coalisés (texte)                                                                                       |     |
| Les partis coalisés décident de nouveau de boycotter les élections et de se réunir en Congrès national (Manifeste du 29 janvier 1926) (texte)..... | 349 |
| Les sénateurs demandent au gouvernement le retrait de la loi électorale (texte).....                                                               |     |
| Le Cabinet prend en considération les demandes des sénateurs; il leur prie de préciser leur vœux (texte).....                                      |     |
| Les sénateurs fournissent les éclaircissements demandés (texte) .....                                                                              | 354 |
| Réunion du Congrès .....                                                                                                                           |     |
| Ses décisions (texte) .....                                                                                                                        |     |
| Le Gouvernement abroge la loi électorale.....                                                                                                      | 355 |
| Le cabinet Adli Pacha.....                                                                                                                         |     |
| Réunion du Parlement.....                                                                                                                          |     |
| Démission du cabinet Adli.....                                                                                                                     |     |
| Le cabinet Sarwat Pacha.....                                                                                                                       |     |
| L'incident de Minieh et la Chambre.....                                                                                                            |     |
| Les négociations de Sarwat Pacha. Le projet Sarwat-Chamberlain .....                                                                               |     |

**§ 2. Le coup d'Etat..... 359**

|                                                          |  |
|----------------------------------------------------------|--|
| Le cabinet et le parti Wafdiste rejettent le projet..... |  |
| La démission de Sarwat Pacha.....                        |  |

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Le ministère Nahas Pacha. Son programme.....                                                                         |     |
| Le conflit entre le cabinet et l'Angleterre à propos de la loi sur les réunions politiques.....                      |     |
| L'interpellation de Abd el Amid Saïd Bey.....                                                                        |     |
| La désunion dans le cabinet. Le Roi demande la démission de Nahs Pacha. Le refus de Nahas Pacha, sa révocation ..... | 370 |
| L'ajournement du Parlement.....                                                                                      |     |
| Inconstitutionnalité de cette révocation.....                                                                        |     |
| La dissolution du Parlement (décret du 19 juillet 1928). .....                                                       | 371 |

**Appendice. — Le retour de la vie parlementaire .....**

|                                                                                                           |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Les parlementaires se réunissent et proclament l'inconstitutionnalité de la dissolution du Parlement..... |  |
| Retour de la vie parlementaire avec l'arrivée du Labour Party au Pouvoir en Angleterre.....               |  |

|                        |            |
|------------------------|------------|
| <b>Conclusion.....</b> | <b>380</b> |
|------------------------|------------|

|                     |  |
|---------------------|--|
| <b>Annexe .....</b> |  |
|---------------------|--|

---







